

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



МОЛОДЕЖЬ РОССИИ 2000-2025: РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

на правах рукописи

МОСКВА, 2013

Доклад подготовлен специалистами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) по заказу Федерального агентства по делам молодежи в 2013 г. (на правах рукописи).

Доклад посвящен проблемам развития государственной молодежной политики в Российской Федерации.

В докладе проанализирован опыт реализации молодежной политики в России в 1992-2012 гг., а также опыт ее проведения в ряде европейских стран, Бразилии, Индии, Китае, США и Японии. Определены цели, задачи и приоритеты молодежной политики в средне- и долгосрочной перспективе, разработаны прогнозные сценарии развития человеческого капитала молодежи и проведена его оценка для каждого сценария. Предложена новая модель государственной молодежной политики на период до 2025 г. и организационно-экономические механизмы ее институционализации.

Все права охраняются законодательством Российской Федерации.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ.....	16
1.1. Опыт реализации государственной молодежной политики в 2000-2013 гг. и проблемы ее нормативно-правового регулирования.....	16
1.2. Анализ опыта молодежной политики за рубежом: в странах Европы, БРИКС, США и Японии	50
1.3. Анализ последствий сохранения трендов в развитии российской молодежи в перспективе до 2025 г.	86
1.4. Основные направления государственной молодежной политики в России на средне- и долгосрочную перспективу (до 2025 г.).....	118
2. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ 2012-2025 гг.: РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА.....	129
2.1. Оценка условий реализации государственной молодежной политики в средне- и долгосрочной перспективе.....	129
2.2. Сценарии развития человеческого капитала российской молодежи.....	139
2.3. Новая модель долгосрочной государственной молодежной политики в России	154
2.4. Организационно-экономический механизм институционализации новой модели долгосрочной государственной молодежной политики.....	161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	176
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	179
Приложение № 1. Численность молодежи в субъектах Российской Федерации в 2012 и по прогнозам на 2025 гг.	179
Приложение № 2. Численность пенсионеров в субъектах Российской Федерации в 2012 и по прогнозам на 2025 гг.	183
Приложение № 3. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на молодежную политику в 2012 и 2013 гг.	186

ВВЕДЕНИЕ

Идея о необходимости разработки государственной молодежной политики (ГМП) впервые была высказана исследователем проблем российской молодежи И.М. Ильинским¹ еще в 1986 г. С этой даты обычно и ведется ее отсчет.

В период перестройки комсомол как основной инструмент государственной политики в молодежной среде начинает терять привлекательность, требуются новые подходы к работе с молодежью, возникает потребность в осмыслении происходящих перемен в социальной жизни Советского Союза и формулировании новой повестки государственной молодежной политики.

Основными достижениями в области ГМП советского периода стали разработка и принятие Верховным Советом Союза Советских Социалистических Республик (СССР) Закона СССР от 16.04.1991 г. № 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»² и создание 30.07.1991 г. Государственного комитета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР)³ по молодежной политике⁴, который в октябре 1991 г. получил положение, структуру и численность (65 единиц)⁵, а в

¹ Ильинский Игорь Михайлович - доктор философских наук, профессор. Известный ученый в области философии образования, социологии молодежи, молодежной политики, глобалистики и глобализации. Ректор Московского гуманитарного университета, президент Национального Института бизнеса, директор Международного института ЮНЕСКО «Молодежь за культуру мира и демократии». Сайт <http://www.ilinskiy.ru/>

² Документ утратил силу с 01.09.2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

³ РСФСР - название Российской Федерации до 25.12.1991 г., введенное Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. Российская Федерация де-факто - правопреемница СССР несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации положение о правопреемстве не закреплено. С точки зрения международного права Россия отвечает по обязательствам СССР перед другими странами.

⁴ Постановление Верховного Совета СССР от 01.04.1991 г. № 2074-1 «О введении в действие Закона СССР “О перечне министерств и других центральных органов государственного управления СССР”».

Документ фактически утратил силу в связи с принятием Соглашения от 08.12.1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», ратифицированного Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12.12.1991 № 2014-1, и денонсацией Договора об образовании СССР, утвержденного I Съездом Советов СССР 30.12.1922 г., Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12.12.1991 г. № 2015-1; Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.07.1991 г. № 1617-1 «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР».

⁵ Утверждены Постановлением Совета Министров РСФСР от 05.10.1991 г. № 521.

ноябре того же 1991 г. был ликвидирован с передачей функций Министерству образования РСФСР⁶.

Дальнейшие события, связанные с государственной молодежной политикой, датируются уже периодом независимой России⁷.

Становление организационной структуры государственной молодежной политики в Российской Федерации в 1992-1999 гг. Структура управления государственной молодежной политикой в новой России строилась следующим образом.

При Правительстве Российской Федерации в сентябре 1992 г. был создан Комитет по делам молодежи⁸ и в том же месяце он был реорганизован в Комитет Российской Федерации по делам молодежи⁹ как орган федеральной исполнительной власти с утверждением функций и численности (49 единиц), а в начале 1993 г. было утверждено Положение о Комитете Российской Федерации по делам молодежи¹⁰.

Внутриполитическая обстановка 1992-1993 гг. характеризовалась острым противостоянием Президента Российской Федерации и Верховного Совета, при этом молодежь рассматривалась противоборствующими сторонами и реально была активным политическим субъектом. Поэтому каждая из указанных сил пыталась привлечь ее на свою сторону.

В этих условиях закладывались организационные и концептуальные основы молодежной политики, произошло ее фактическое разгосударствление, появился новый общественный субъект - Ассоциация общественных объединений «Национальный совет молодежных и детских объединений России»¹¹, призванная объединить усилия ведущих молодежных объединений

⁶ Указ Президента РСФСР от 10 ноября 1991 г. № 186 «О Министерстве образования РСФСР». Утратил силу Указом Президента Российской Федерации от 09.07.1997 г. № 710.

⁷ Декларация от 12.06.1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете РСФСР»; Закон РСФСР от 25.12.1990 г. № 2094-1 «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика»; Указ Президента Российской Федерации от 02.06.1994 г. № 1113 «О государственном празднике Российской Федерации».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.1992 г. № 829 «Вопросы комитета Российской Федерации по делам молодежи»; Указ Президента Российской Федерации от 22.09.1992 г. № 1115 «О председателе Комитета по делам молодежи при Правительстве Российской Федерации».

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 30.09.1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти». Изменения, внесенные Указом Президента Российской Федерации от 29.04.2008 г. № 611 вступили в силу с 29.04.2008 г.

¹⁰ Утверждено Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 19.01.1993 г. № 36 «Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по делам молодежи». Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 21.10.1994 г. № 1182.

¹¹ Устав организации утвержден Учредительным собранием 10.01.1992 г.; с изм. и доп., принятыми конференциями от 17.04.1997 г., от 15.04.2005 г., в новой редакции, принятой конференцией от 26.06.2008 г. Образование Национального совета поддерживается Указом

по представлению интересов молодежи перед властью и их продвижению в обществе. Эта структура успешно действует в сфере молодежной политики до настоящего времени.

К наиболее заметным молодежным организациям этого периода можно отнести также Российскую ассоциацию профсоюзных организаций студентов вузов (РАПОС)¹², Союз МЖК России¹³ и «Детские и молодежные социальные инициативы» (ДИМСИ)¹⁴.

На фоне постоянных структурных и кадровых реорганизаций федеральных органов по молодежной политике общественный сектор выполнял роль своеобразного гаранта преемственности осуществляемой политики. Оказались востребованы государством и кадры общественного сектора, которые стали постепенно «разбавлять» кадры, подготовленные еще комсомолом.

В этот же период был подписан ряд ключевых для государственной молодежной политики документов:

- Указ Президента Российской Федерации от 16.09.1992 г. № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики», в ред. Указа Президента Российской Федерации от 12.04.1999 г. № 456;
- Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 03.06.1993 г. № 5090-1, утвердившее «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации»;

Президента Российской Федерации от 16.09.1992 г. № 1075 «О первоочередных мерах по реализации молодежной политики в Российской Федерации», в ред. Указа Президента Российской Федерации от 12.04.1999 г. № 456.

¹² Российская ассоциация студенческих профсоюзных организации вузов (РАПОС) была создана в декабре 1991 г. В настоящий момент 217 коллективных членов РАПОС объединяют около 1,2 млн человек в 67 субъектах Российской Федерации. Ассоциация ведет свою деятельность во имя создания социальных условий для полноценного обучения студентов в высших учебных заведениях, а также для развития и укрепления студенческого профсоюзного движения. См.: Сайт РАПОС <http://www.rapos.ru/>

¹³ Союз молодежных строительных кооперативов России (Союз МЖК России). Объединение организаций МЖК в Союз МЖК России произошло в марте 1993 г. Основным объединяющим мотивом была необходимость консолидации усилий в поиске средств для завершения строительства жилых домов МЖК, строительство которых было начато до 1992 г. С 1994 по 2000 гг. было завершено строительство более 3 млн м² жилья в домах МЖК. Союз МЖК России на данный момент объединяет 112 организаций МЖК из 55 регионов России и развивает тесное сотрудничество с организациями МЖК стран СНГ. В 2001 г. движению МЖК исполнилось 30 лет. Мероприятия по празднованию тридцатилетия движения проводились совместными усилиями организаций МЖК России, Украины и Белоруссии. См.: Сайт Союза МЖК России <http://soyuz-mgk.ru/>

¹⁴ Общероссийская общественная организация «Детские и молодежные социальные инициативы» (ДИМСИ) возникла в 1995 г. Сейчас это одна из крупнейших общественных организаций детей и молодежи новой России. С 1997 г. ДИМСИ входит в Федеральный реестр молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой. // См. сайт ДИМСИ - <http://www.dimsi.ru/>

- Распоряжение Президента Российской Федерации от 24.06.1993 г. № 459-рп «О праздновании Дня молодежи»¹⁵.

Таким образом, 1992-1993 гг. можно назвать началом становления государственной молодежной политики в современной России и ее организационного оформления.

После принятия новой Конституции Российской Федерации¹⁶ появились условия для системных действий по содержательному, инфраструктурному и организационному развитию молодежной политики, повышению ее влияния в органах власти.

Вместе с тем в силу объективных причин повысить в то время значение государственной молодежной политики до уровня минимально необходимого для оказания существенного влияния на социальное развитие молодежи, на снижение уровня девиаций, создание условий для позитивной социализации молодежи было практически невозможно.

В течение 1994 г. произошли очередные структурные изменения в системе управления государственной молодежной политикой. В январе Комитет Российской Федерации по делам молодежи был ликвидирован и на его месте образован Комитет Российской Федерации по делам молодежи, физической культуре и туризму, а в мае ему вновь вернули прежнее название¹⁷.

В июне 1994 г. были образованы - Комитет Государственной думы по делам женщин, семьи и молодежи¹⁸ и консультативный орган - Совет по делам

¹⁵ День молодежи – национальный праздник, который отмечается в Российской Федерации ежегодно, летом - 27 июня. История праздника началась в Советском Союзе, когда Указом Президиума Верховного Совета СССР от 07.02.1958 г. «Об установлении Дня советской молодежи» был учрежден День советской молодежи, который отмечался в последнее воскресенье июня. Распоряжение Президента Российской Федерации от 24.06.1993 г. № 459-рп «О праздновании Дня молодежи» предписывало отмечать этот праздник 27 июня.

В некоторых субъектах Российской Федерации Дни молодежи по-прежнему отмечают в последнее воскресенье июня, так как 27 июня не всегда выпадает на выходной день. Также в последнее воскресенье июня отмечают национальные Дни молодежи в Белоруссии и на Украине.

¹⁶ Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г. и вступила в силу со дня ее официального опубликования. Текст Конституции Российской Федерации опубликован в «Российской газете» 25.12.1993 г.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 30.05.1994 г. № 1109 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 10.01.1994 г. № 66 “О структуре федеральных органов исполнительной власти”». Документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 09.07.1997 г. № 710.

¹⁸ Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 17.01.1994 г. № 10-1-ГД «Об образовании комитетов Государственной думы». Документ фактически утратил силу в связи с истечением срока полномочий Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации в соответствии с частью третьей статьи 17 Регламента Государственной думы Федерального собрания - Парламента Российской Федерации, утвержденного Постановлением ГД ФС РФ от 25.03.1994 г. № 80-1 ГД.

молодежи при Президенте Российской Федерации (1994-2000)¹⁹, созданный для информирования Президента Российской Федерации о положении дел в молодежной среде и выработки предложений по важнейшим вопросам государственной молодежной политики.

Предполагалось, что на этапе общих изменений, которые претерпевают структуры, формирующие молодежную политику в Российской Федерации (в числе которых: Совет по делам молодежи при Президенте Российской Федерации, Госкоммолодежи России, общественно-политические молодежные организации, молодежные профессиональные объединения и др.), Совет станет основным субъектом, определяющим *стратегию государства* в сфере развития молодежи.

Основными задачами Совета были:

- информирование Президента Российской Федерации о процессах, происходящих в молодежной сфере в стране и за рубежом;
- разработка предложений о стратегии молодежной политики и по формированию приоритетных направлений в ее развитии;
- анализ и экспертиза проектов, законодательных актов по вопросам молодежи, подготовка предложений по заключению межгосударственных соглашений по молодежным вопросам;
- участие в подготовке официальных документов и материалов Президента Российской Федерации по молодежным вопросам.

Таким образом, в системе молодежной политики на какой-то период появился субъект с функцией целеполагания. Однако деятельность Совета, по разным причинам, не смогла стать локомотивом развития государственной молодежной политики, и в 2000 г. Совет прекратил свое существование²⁰.

В 1995-1999 гг. были созданы следующие структуры, отвечавшие за государственную молодежную политику:

- Национальный фонд молодежи²¹, который мог бы системно дополнить всю институциональную конструкцию государственной молодежной политики. Фонд был создан по предложению Совета по делам молодежи при Президенте

¹⁹ Совет по делам молодежи при Президенте Российской Федерации был образован распоряжением Президента Российской Федерации от 10.06.1994 г. № 295-рп. Этим же распоряжением утверждено Положение о Совете. Распоряжением Президента Российской Федерации от 01.07.1994 г. № 344-рп утвержден состав Совета. Упразднен распоряжением Президента Российской Федерации от 19.04.2000 г. № 128-рп.

²⁰ Совет по делам молодежи при Президенте Российской Федерации как эффективная структура может быть востребована в новой модели ГМП, что и будет рассмотрено в разделе 2.4 Доклада.

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1995 г. № 242.

Российской Федерации и Комитета Российской Федерации по делам молодежи для:

- создания финансовых и инвестиционных механизмов, обеспечивающих молодежные и детские программы необходимыми средствами из внебюджетных источников и кадровым сопровождением;
- разработки предложений по реализации Федеральной программы «Молодежь России»²².

Однако Фонд так и не сумел начать эффективно действовать (для этого не было экономических условий) и после выборов 1996 г. прекратил свое существование;

- Межведомственная комиссия по содействию творческому и научно-техническому развитию детей и молодежи Российской Федерации (была расформирована в 1997 г.)²³.

Организационная структура управления государственной молодежной политикой в эти годы менялась следующим образом:

Комитет Российской Федерации по делам молодежи был переименован в 1996 г. в Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи²⁴, который упразднили в апреле 1998 г.²⁵

Однако на основании майского обращения Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации к Президенту России о восстановлении Государственного комитета Российской Федерации по делам молодежи²⁶ в июне 1998 г. функции Госкоммолодежи России были переданы Министерству труда и социального развития Российской Федерации²⁷. При нем

²² Федеральная программа «Молодежь России» была принята Указом Президента Российской Федерации от 15.09.1994 г. № 1922.

²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.01.1995 г. № 32 «О межведомственной комиссии по содействию творческому и научно-техническому развитию детей и молодежи Российской Федерации», в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 09.10.1995 г. № 991. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 16.10.1997 г. № 1327.

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 14.08.1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Изменения, внесенные Указом Президента Российской Федерации от 29.11.2004 г. № 1480, вступили в силу с 29.11.2004 г.

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 30.04.1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Изменения, внесенные Указом Президента Российской Федерации от 29.11.2004 г. № 1480, вступили в силу с 29.11.2004 г.

²⁶ Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 14.05.1998 г. № 2452-II ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 30.04.1998 г. № 483 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” // Собр. законодательства Российской Федерации. 1998. №21. Ст. 2202.

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.06.1998 г. № 644 «Вопросы Министерства труда и социального развития Российской Федерации», Документ утратил силу в

был образован Департамент по делам молодежи и введена должность заместителя министра, курировавшего вопросы государственной молодежной политики.

В сентябре 1998 г. был вновь образован Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи²⁸, утверждены его функции, структура и численность (68 единиц)²⁹, а в мае 1999 г. Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи был преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по молодежной политике³⁰.

Государственная молодежная политика 1992-1999 гг., ее нормативно-правовое оформление и создание механизмов реализации. В период 1995-1999 гг. были приняты следующие ключевые для государственной молодежной политики документы:

- Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»³¹;
- Указ Президента Российской Федерации от 16.05.1996 г. № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи», в ред. Указа Президента Российской Федерации от 21.04.1997 г. № 391;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.1996 г. № 387 «О дополнительных мерах поддержки молодежи в Российской Федерации», в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 03.08.1996 г. № 937;

связи с упразднением Государственного комитета Российской Федерации по делам молодежи Правительства Российской Федерации и изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 15.12.1998 г. № 1501, вступившего в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования (опубликовано в «Собрании законодательства Российской Федерации» 21.12.1998 г.).

²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 22.09.1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Изменения, внесенные Указом Президента Российской Федерации от 29.11.2004 г. № 1480, вступили в силу с 29.11.2004 г.

²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.11.1998 г. № 1315 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по делам молодежи». Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 12.07.1999 г. № 795.

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 25.05.1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Изменения, внесенные Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 г. № 724, вступили в силу со дня его официального опубликования (опубликован в «Российской газете» 13.05.2008 г.); Постановление Правительства Российской Федерации от 12.07.1999 г. № 795 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по молодежной политике», в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 26.06.2000 г. № 480.

³¹ Изменения и дополнения, внесенные Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 56-ФЗ, вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования.

- Федеральный закон Российской Федерации от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³².

В сентябре 1994 г. была принята первая Федеральная программа «Молодежь России», которая впоследствии принималась еще дважды и на протяжении длительного периода времени (до 2005 г.) была основным инструментом реализации ГМП.

Целью Программы было создание правовых, экономических и организационных механизмов осуществления государственной молодежной политики. В связи с этим предусматривалось решение следующих задач:

- обеспечение молодежи информацией о ее правах и возможностях в наиболее важных сферах жизнедеятельности;
- создание условий для самостоятельной, эффективной деятельности молодежи в сфере образования, занятости и предпринимательства, международных обменов;
- содействие решению жилищной проблемы, поддержка молодой семьи и социально ущемленных категорий молодежи;
- внедрение постоянно действующей системы поддержки деятельности детских и молодежных организаций и их программ.

Однако, как было отмечено в государственном докладе «Положение молодежи в Российской Федерации и государственная молодежная политика» (1998 г.), «закрепленные в принятой президентской программе ожидаемые конечные результаты ее реализации оказались невыполнимы». Система предусмотренных программных мероприятий не могла обеспечить решения столь масштабных задач - фактически задач социального развития всей России на многие десятилетия.

Из-за отсутствия финансирования и в целом ресурсного обеспечения запланированная работа по Программе была сорвана, что не позволило в 1996-1997 гг. достичь значимых успехов, хотя бы по некоторым из заявленных в ней направлениям.

Существенное сдерживающее воздействие на реализацию Программы также оказали:

- слабая нормативная правовая база государственной молодежной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях;

³² Изменения и дополнения, внесенные Федеральным законом от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, вступили в силу с 01.09.2013 г. Окончание действия редакции - 04.12.2013 г.

- установка власти рассматривать молодежь в качестве одной из социально незащищенных групп населения, а не как основной ресурс социального развития;
- отсутствие полностью сформированной системы органов по делам молодежи в субъектах Российской Федерации;
- сложности в кадровом обеспечении организационных структур молодежной политики.

После реализации федеральных целевых программ (ФЦП) «Молодежь России 1998-2000 гг.», «Молодежь России (2001-2005 гг.)» цикл применения целевого программирования в ГМП был прерван: были подготовлены концепции ФЦП «Молодежь России» на 2006-2010 гг., а затем и на 2011-2016 гг., но они так и не были приняты.

Первые две программы ФЦП «Молодежь России» имели статус президентских, третья такого статуса не получила. Федеральные целевые программы задали определенные рамки, методологический каркас и механизм финансирования реализации государственной молодежной политики. Региональные программы в основном повторяли приоритеты, структуру и мероприятия федеральных программ, чем были обеспечены определенная унификация и единообразие подходов к реализации ГМП в Российской Федерации.

Цели осуществления ФЦП «Молодежь России 1998-2000 годы» формулировались как:

- создание условий для гражданского становления, духовно-нравственного и патриотического воспитания молодежи;
- решение социально-экономических проблем молодежи, включая развитие жилищного строительства и поддержку молодежи и молодых семей;
- решение вопросов профессионального развития и занятости молодежи, молодежного предпринимательства и деловой активности молодежи;
- интеллектуальное и физическое развитие молодежи, развитие художественного и научно-технического творчества, массовых видов детского и молодежного спорта и туризма, международных обменов;
- правовая защита и социальная поддержка молодежи, детских и молодежных общественных объединений.

Цели реализации ФЦП «Молодежь России (2001-2005 гг.)» формулировались как «создание и развитие правовых, экономических и организационных условий для воспитания у молодежи гражданского сознания в условиях демократического общества, рыночной экономики и правового государства, личностной самореализации молодых людей как активных участников преобразований современного российского общества».

В целом сложившийся программно-целевой механизм финансирования молодежной политики нужно признать оправданным и даже эффективным с точки зрения развития ГМП.

Несмотря на явное несоответствие исходных объемов финансирования сложности и масштабу поставленных задач, а также систематическое недофинансирование (особенно первых двух программ), с помощью федеральных целевых программ и их аналогов в регионах удавалось сконцентрировать ограниченные ресурсы как из федерального, так и из региональных бюджетов на приоритетных направлениях и решать задачи развития молодежи.

Однако поскольку все три программы носили ярко выраженный социально-защитный характер, две последние из них оказались недостаточно адекватными требованиям времени. Отсутствие концептуальных разработок, задающих соответствующие задачам каждого этапа развития приоритеты, привело к тиражированию блоков первой программы в последующих программах, что уже не отвечало изменившимся условиям реализации государственной молодежной политики.

Уже в ходе экспертизы ФЦП «Молодежь России (1998-2000 гг.)» членами Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации (руководитель - член-корреспондент Российской академии наук Н.И. Лапин) было отмечено, «что государственными органами страны до сих пор не разработана общая концепция молодежной политики. И в предложенной Программе недостаточно проработана концептуальная ее основа... Это не позволило в полной мере представить роль молодежи в развитии России сейчас и в ближайшем будущем...».

Экспертный совет предложил «создать постоянно действующий Наблюдательный совет по выполнению программы “Молодежь России” или в целом по проблемам государственной молодежной политики... Первостепенное внимание... обратить на углубление концептуальной основы Программы, уточнение ее объекта и главной цели».

Он также указал, что «распространенная ныне характеристика молодежи как основного «потенциала» развития общества и государства далеко недостаточна: она относит активную роль молодежи на будущее, что не соответствует современным реалиям. В том-то и суть проблемы: старшие группы молодежи уже стали активными субъектами трансформации нашего общества; по отношению к ним - по отношению к старшим группам - речь должна идти об интенсивной реализации их потенциала, а по отношению к младшим группам - к его формированию и аккумуляции».

Второе тысячелетие завершилось для молодежной политики наложением вето Президентом России Б.Н. Ельциным на получивший к концу 1999 г. одобрение в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в

Российской Федерации». Это вето Государственной думе преодолеть и не удалось.

В настоящее время вопросы молодежной политики приобретают особую актуальность. Если в предыдущее десятилетие численность молодежи в Российской Федерации росла, то вплоть до 2025 г. ее численность будет снижаться в силу демографических причин, причем это снижение по отношению к 2012 г. будет драматическим - более чем на четверть. Особенно сильное снижение численности молодежи будет в самых продуктивных и с экономической, и с социальной точек зрения возрастах - 23-28 лет - от 35 до 50%.

Это означает, что на карту в ближайшем будущем будут поставлены и экономический рост страны, без которого невозможно повышение благосостояния населения, и само воспроизводство населения в России. Поэтому необходимо обеспечить решение целого комплекса взаимосвязанных задач с тем, чтобы избежать указанных негативных сценариев или, по крайней мере, значительно смягчить их последствия. От модели государственной молодежной политики, которая объективно опиралась на количественные показатели (рост охвата молодежи, ее вовлеченности в различные молодежные практики), требуется переходить к повышению качества по всем направлениям развития молодежи и ее деятельности. На первый план выходит рост человеческого капитала молодежи, что потребует:

- существенного роста образованности молодежи;
- наращивания молодежью социальных и экономических компетенций, общего уровня компетентности;
- повышения культуры и дисциплины труда, производительности труда;
- роста гражданской ответственности, ответственности за выполняемую работу;
- формирования семейных ценностей, ответственности за воспитание детей, за сохранение природы;
- роста гражданского участия, осознанного и ответственного социального поведения;
- нравственного поведения, патриотизма, высокого уровня правосознания, установок на здоровый образ жизни, на участие в инновациях.

Повышение человеческого капитала предъявляет серьезные требования к здоровью молодого поколения, оно невозможно без его сохранения - без формирования культуры здорового образа жизни, резкого снижения травматизма, сокращения смертности в дорожно-транспортных происшествиях (ДТП), отказа от курения, потребления наркотиков и психотропных средств.

В то же время наращивание человеческого капитала, рост конкурентоспособности молодежи на рынке труда требуют изменения

институциональной составляющей молодежной политики, создания принципиально новых инфраструктур в молодежной среде, повышения эффективности использования поступающих в данную сферу ресурсов, как государственных, так и частных, формирования условий для самоорганизации и самореализации молодежи.

В связи с этим необходим анализ проведения государственной молодежной политики в России с 1991 г. по настоящее время и полученных результатов, сопоставление российского опыта выстраивания государственной молодежной политики с опытом развитых стран и стран, входящих, наряду с Россией, в БРИКС - Бразилии, Индии, Китая и Южной Африки.

Кроме того, создание новой модели государственной молодежной политики предполагает определение основных вызовов, стоящих перед молодежью - тех проблем, которые должны быть решены в средне- и долгосрочной перспективе. А следовательно, необходимо четко задать те цели, задачи, приоритеты и инструменты молодежной политики, которые отвечают новым условиям развития российской молодежи.

1. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ

1.1. Опыт реализации государственной молодежной политики в 2000-2013 гг. и проблемы ее нормативно-правового регулирования

С начала нового тысячелетия концептуальная работа молодежных объединений начала приобретать черты системности и стала значительно более скоординированной. Инициаторами и основными движущими силами этого процесса явились, прежде всего, наиболее крупные молодежные общероссийские общественные объединения и их лидеры, которые в наибольшей степени ощущали бессистемность и стратегическую неопределенность осуществляемой молодежной политики и испытывали на себе негативные стороны такого положения. Среди них выделилась группа представителей молодежных организаций, входящих в состав Национального совета России, которая пришла к выводу о необходимости стратегического осмысления ситуации в сфере молодежной политики для повышения эффективности своей деятельности и начала заниматься этой работой достаточно активно в режиме регулярных взаимных консультаций. В эту группу вошли лидеры самого Национального совета молодежных и детских объединений России, а также руководители РАПОС, Союза МЖК России, ДИМСИ и Российского союза молодежи (РСМ)³³. Взгляды этих объединений нашли свое отражение в документах первого гражданского форума и в решениях ряда круглых столов, организованных указанными объединениями.

До начала нового тысячелетия ведущие общероссийские молодежные объединения и государственный орган, осуществлявший молодежную политику на федеральном уровне, выступали как единый субъект, который выражал, прежде всего, интересы молодежи и пытался отстаивать их перед «взрослыми» секторами государства и общества. Это была общая и достаточно хорошо скоординированная борьба за свою «молодежную» долю государственных ресурсов, в которой все - и государственные, и общественные - структуры доступными им методами работали на общую задачу.

Такие формы взаимодействия государственных и общественных структур, работавших в молодежной сфере в начальный период формирования новой

³³ Общероссийская общественная организация «Российский союз молодежи» (РСМ) - одно из самых массовых негосударственных, некоммерческих, неполитических молодежных объединений России, главная цель которого - помочь молодому человеку найти свое место в жизни, самореализоваться. См.: Сайт РСМ <http://www.ruy.ru/>

российской государственности, видимо, были единственно возможными и наиболее продуктивными. Однако такое «сращивание» несло и существенные изъяны, причем в деятельности как государственного, так и общественного секторов, участвующих в реализации молодежной политики.

Действуя в парадигме защиты интересов молодежи, государственные структуры не обращали должного внимания на концептуальную разработку и формулирование *специфических интересов общества и государства относительно молодежи*, которые должны реализовываться через собственно *государственную молодежную политику*. Остались без должного ответа вопросы, что приобретает общество от вложений в молодежь и что оно теряет при отсутствии таких вложений. Недостаточно была обоснована необходимость повышения приоритетности государственной молодежной политики во внутренней политике государства.

Задача социальной защиты молодежи, которая была актуальной в начале рыночных реформ и подтверждалась данными социологических исследований, уже к середине 1990-х гг. себя практически исчерпала. Оказалось, что молодежь значительно быстрее взрослых адаптируется к новым условиям и нуждается уже не столько в поддержке, сколько в создании условий для самореализации, в формировании и поддержании общественно приемлемых образцов успешности. Продолжавшийся же в практике работы госструктур упор на поддержку молодежи начинал активно продуцировать в молодежной среде неоправданные иждивенческие установки.

Все эти моменты требовали разработки новых подходов к государственной молодежной политике.

21 ноября 2001 г. в Москве с участием Президента России В.В. Путина начал работу первый в истории страны Гражданский форум, который, в числе прочего, стал мощным катализатором стратегического мышления молодежного общественного сектора.

Негосударственные организации в принятой резолюции сделали вывод, что «осуществляемая в настоящее время государственная молодежная политика (ГМП) недостаточно эффективна и не отвечает потребностям общества». Тем самым был существенно изменен вектор самопозиционирования молодежных объединений в молодежной политике - они впервые заняли консолидированную позицию, отличную от позиции профильных государственных органов, осознав себя в качестве самостоятельного субъекта молодежной политики со своими специфическими интересами.

В рамках Гражданского форума была сформулирована задача о необходимости создания «постоянно действующего института независимой гражданской экспертизы». Предлагалось предпринять шаги по формированию постоянно действующей экспертной площадки, в рамках которой от имени гражданского общества можно было бы проводить экспертизу государственных программ и предложений, рождающихся в самом гражданском обществе. В настоящее

время этот подход начал реализовываться в деятельности Открытого правительства.

Создание системы общественной экспертизы до сих пор является актуальной задачей, необходимым условием повышения качества молодежной политики. Особенно важной она становится для качественной организации работы по предоставлению президентских грантов молодежным объединениям, создавая предмет для тесного и плодотворного сотрудничества государства и общественного сектора.

Позицию, отличную от сформулированной на Гражданском форуме, в то время выразил Союз молодежных организаций Российской Федерации (СОЮЗМОЛ)³⁴. Он предложил изменить парадигму государственной молодежной политики, создав общественно-государственную организацию на базе Союза молодежных организаций Российской Федерации.

СОЮЗМОЛ предлагал создать матричную систему управления молодежной политикой, состоящую из двух равнозначных блоков:

- государственной системы управления молодежной политикой;
- общественной системы (участие самой молодежи) через создание общественно-государственной организации - независимого органа федеральной молодежной политики, сочетающей в себе, с одной стороны, деятельность государственных органов управления, с другой - инициативу, самостоятельность и практику работы общественных объединений.

Однако предложенный Союзом молодежных организаций Российской Федерации подход не нашел широкой поддержки. С точки зрения других молодежных объединений, он означал возврат к временам Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодежи (ВЛКСМ), когда все вопросы, связанные с молодежью, решались в одной государственно-общественной организации.

В середине 2002 г. губернатор Ямало-Ненецкого АО Ю.В. Неелов получил от Президента Российской Федерации поручение подготовить вопрос о государственной молодежной политике для рассмотрения на Госсовете России.

В Саранске 8 июля 2002 г. Президент Российской Федерации публично анонсировал эту работу, подчеркнув, что «серьезный разговор по всему спектру молодежной политики, конечно, давно назрел. Попытаться формировать ее по слегка обновленным, но все же старым рецептам - это занятие

³⁴ Общероссийская ассоциация общественных объединений «Союз молодежных организаций Российской Федерации» была создана 13.05.2001 г. В настоящее время в состав организации входят более 300 общественных, политических, государственных, профессиональных и других молодежных организаций. Среди них такие, как Российский аграрный молодежный союз, Межвузовский студенческий совет, Российская молодежная палата и многие другие. См.: Сайт www.союзмолодыхорганизаций.рф

бесперспективное. Мы должны продолжить обсуждение этой темы на одном из ближайших заседаний Госсовета».

Однако ни в 2002, ни в 2003 и ни в 2004 г. Госсовет России в свою повестку вопросы государственной молодежной политики так и не поставил.

Тем не менее рабочая группа Госсовета России по ГМП проработала до апреля 2004 г. Ей удалось сконцентрировать и обсудить большинство концептуальных разработок, которые были у государственных структур в центре и регионах, в научной и экспертной среде, у молодежных объединений. Результатом проделанной работы стал проект «Доктрины государственной молодежной политики Российской Федерации».

В Доктрине были сформулированы цели, задачи, основные направления, меры и механизмы реализации государственной молодежной политики. Предполагалось, что она станет базовым документом в этой области на длительный период времени.

В частности, в Доктрине отмечалось, что «политических и экономических успехов добиваются именно те государства, которые уделяют повышенное внимание молодежи. Устойчивое развитие демонстрируют именно те общества, которые пересмотрели систему традиционных взглядов на новые поколения, на систему взаимоотношений между поколениями и на их значение для политического и социально-экономического развития.

Очевидно, что стратегические преимущества будут у тех государств и обществ, которые научатся эффективно использовать человеческий потенциал, и в первую очередь тот инновационный потенциал развития, носителем которого является молодежь.

Необходимо отказаться от подхода к ГМП как к средству, направленному преимущественно на создание специальных привилегированных условий для молодежи по сравнению с остальными социальными группами. Основой ГМП должно стать социальное партнерство, стимулирование активности молодежи в различных сферах, выработка эффективных механизмов участия государства в процессах социализации».

И хотя результаты проделанной работы так и остались в проектах документов и не были рассмотрены Госсоветом, они существенным образом повлияли и продолжают влиять на выработку и реализацию современной государственной молодежной политики.

А в качестве стратегического документа молодежной политики в 2006 г. Правительством России была утверждена «Стратегия государственной

молодежной политики до 2016 г.»³⁵, которая с минимальными изменениями продолжает действовать и сегодня.

Стратегия - документ, который создавался как компромиссный и давно требует кардинального пересмотра. Однако такая задача была поставлена совсем недавно.

Существенный вклад в развитие концептуального видения ГМП внесла работа по подготовке Госсовета по молодежной политике, проведенная в 2009 г. - в Год молодежи, которая закончилась представлением на заседании 17 июля 2009 г. специального доклада рабочей группы, которую возглавлял губернатор Амурской области О.Н. Кожемяко, с многочисленными приложениями по основным направлениям молодежной политики.

В этом Докладе была проанализирована практика реализации молодежной политики во всех восьмидесяти трех субъектах Российской Федерации; изучены более девяносто региональных исследований за 2006-2008 гг., проведенных по вопросам развития российской молодежи; обобщен международный опыт реализации молодежной политики; проведены два общероссийских социологических исследования; впервые для исследования молодежной политики был применен метод целевого концептуального анализа и проектирования, выстроена иерархическая система целей ГМП.

Во многом работа над Докладом опиралась на представления и наработки, сделанные при подготовке так и не состоявшегося Госсовета России 2002-2004 гг. Именно их наличие позволило в достаточно короткие сроки сформулировать и обосновать современное видение молодежной политики и форм взаимодействия в ней основных субъектов. В работе активно участвовали как представители государства, так и молодежных и немолодежных общественных объединений.

По результатам заседания был сформирован обширный перечень поручений Президента России. В числе поручений Правительству Российской Федерации были: разработать и принять федеральную целевую программу «Молодежь России на 2011-2015 гг.», предусмотрев в ней комплексные меры по реализации инновационного потенциала молодежи, а Администрации Президента России - внести предложения о целесообразности принятия федерального закона об основах молодежной политики в Российской Федерации.

Однако мировой финансовый кризис вновь отодвинул молодежную проблематику из центра внимания на периферию.

³⁵ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 г. № 1760-р «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации». Изменения, внесенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 997-р, вступили в силу с 16.07.2009 г.

После 2000 г. продолжались поиски приемлемой модели управления ГМП. Была создана Правительственная комиссия по делам молодежи, которую возглавила заместитель Председателя Правительства Валентина Матвиенко³⁶. Комиссия была создана как координационный орган для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по формированию и реализации государственной молодежной политики. Фактически это означало, что государственная молодежная политика встраивается в социальный блок и должна реализовываться в единой парадигме социальной политики, проводимой Правительством России.

Таким образом, центр и формирования, и проведения государственной молодежной политики был перемещен в Правительство Российской Федерации. Решение возложить и функции целеполагания, и функции достижения поставленной цели на один орган вызывало серьезные нарекания с момента его принятия. Последующая практика деятельности Правительственной комиссии подтвердила эти опасения. С возложенной на нее ролью она в полной мере не смогла справиться.

Указом Президента России в 2004 г.³⁷ в ходе формирования нового российского правительства после вступления в должность избранного на второй срок Президента Российской Федерации В.В. Путина были образованы:

- Министерство образования и науки Российской Федерации, в структуре которого был создан Департамент по государственной молодежной политике, воспитанию и социальной защите детей;
- Федеральное агентство по образованию и в его структуре - Управление по делам молодежи.

Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи был образован 24 сентября 2007 г., а через год 12 мая 2008 г. создано Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, а Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи подведомственное Минспорттуризму России.

В этот период молодежная политика получила сравнительно большее развитие. На него приходится:

- Год молодежи в России (2009);

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2000 г. № 645 «О Правительственной комиссии по делам молодежи» (ред. от 18.10.2003 г.). Утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 26.07.2004 г. № 380.

³⁷ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Изменения, внесенные Указом Президента Российской Федерации от 22.06.2010 г. № 773, вступили в силу с 22.06.2010 г.

- Год молодежи в СНГ (2009);
- заседание Государственного совета на тему «О молодежной политике в Российской Федерации» (2009);
- председательство России в Совете по делам молодежи государств - участников СНГ (2010);
- принятие Стратегии международного молодежного сотрудничества государств - участников СНГ на период до 2020 г. (2009);
- принятие Стратегии развития физической культуры и спорта государств - участников СНГ до 2020 г. (2012);
- молодежный образовательный форум (лагерь) «Селигер» (2005-2013);
- многообразные молодежные проекты Росмолодежи.

В мае 2012 г. Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации преобразовано в Министерство спорта Российской Федерации, его функции по выработке и реализации государственной молодежной политики вновь переданы Министерству образования и науки Российской Федерации, которое возглавил Д.В. Ливанов. Департамент государственной политики в сфере воспитания детей и молодежи возглавил А.Э Страдзе, а руководителем Федерального агентства по делам молодежи был назначен С.Ю. Белоконов.

Хотя в 2000-х гг. изменения в структуре органов исполнительной власти, осуществляющих молодежную политику, происходили и не так часто, как в 1990-х гг., но эти изменения были весьма существенны и мало системны. Это свидетельствует об отношении к молодежной сфере как к периферийной и отсутствии по сей день четкого понимания роли и места молодежной политики в структуре государственного управления.

Деятельность **общественных объединений** в 2000-е существенно отличалась от предыдущего десятилетия. Начиная с 2000 г., власть стимулировала формирование целого ряда молодежных организаций и, в частности, *межрегиональной* молодежной организации «Идущие вместе» (2000 г., руководитель Василий Якеменко).

В 2005 г. была создана Общероссийская общественная организация содействия развитию суверенной демократии (СРСД) - молодежное движение «Наши».

Создание «Наших» подвигло политические партии к активизации их молодежных крыльев. Так, существенно активизировалось молодежное крыло Единой России, которое из «Молодой России» было преобразовано в «Молодую гвардию» и было переориентировано на задачи, сходные с задачами «Наших». Куда заметнее стало молодежное крыло партии «Яблоко», занимавшее

позиции, противоположные «Нашим». Активизировалось и молодежное крыло Либерально-демократической партии России (ЛДПР).

Власть обратила внимание на молодежь в ситуации, когда она посчитала для себя угрозой разворачивание разнообразных «оранжевых» сценариев на территории России и искала в массовых молодежных объединениях и движениях, организованных определенным образом, вариант защиты от реализации таких сценариев.

Вместе с тем нельзя не отметить определенного позитивного влияния на молодежную политику проектов власти. Резко повысилось внимание как властей всех уровней, так и общества к молодежи, что при правильном подходе лидеров молодежных объединений, органов управления молодежной политикой позволяло увидеть и активнее решать сущностные проблемы развития молодежи.

В настоящее время в условиях затяжного мирового экономического кризиса для его преодоления необходим поиск решений стратегического характера, что дает определенные надежды на возврат внимания власти к молодежной тематике, причем на основаниях, которые в части выстраивания системных отношений значительно более выгодны для молодежи.

Деятельность в сфере молодежной политики всегда наталкивалась на нерешенность проблемы оценки ее эффективности. Результаты тех или иных сфер деятельности в России во многих случаях принято оценивать экономическими показателями. Такой подход серьезно затрудняет оценку сфер деятельности, для которых отсутствуют общепринятые модели и методики расчета экономической эффективности, а выстраивание таких моделей сопряжено со значительными интеллектуальными, финансовыми, временными затратами. Молодежная проблематика относится именно к таким сферам, что существенно затрудняет обоснование объемов ее финансирования, а любые разговоры об инвестиционном характере вложений в молодежь наталкиваются на проблему расчетов отдачи от сделанных инвестиций. Разработка соответствующих моделей и методик для ГМП всегда была и до настоящего времени остается чрезвычайно актуальной.

Проблема эффективности инвестиций в молодежную сферу имеет сегодня ключевое значение. Простым увеличением вложений существенного прогресса в молодежной политике добиться нельзя. Прежде нужно четко сформулировать цели и определить критерии эффективности, затем отобрать или создать новые социальные технологии, способные в соответствии с заданными критериями решать поставленные задачи.

Возможность качественной оценки усугубляется тем, что любые экспертные оценки текущего состояния сферы молодежной политики (какого бы высокого уровня ни были эксперты) основываются на весьма скудном и разрозненном фактологическом материале. Социологические исследования в сфере молодежной политики достаточно фрагментарны (последние активно

проводились в 2009-2010 гг.). Исследуется, как правило, молодежь лишь для того, чтобы выявить ее запросы и спрогнозировать поведение (прежде всего в политической сфере и частично в экономической). Никаких серьезных исследований власти, бизнеса, институтов гражданского общества как субъектов молодежной политики до сих пор не проводится.

В 2008 г. была принята «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (далее - КДР-2020)³⁸, а в 2011 г. - «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.»³⁹ В этих программных документах развитие российской молодежи выводится из состава социального блока, ей придается самостоятельная роль.

При этом из сформулированных в КДР-2020 долгосрочных задач социального и экономического развития многие напрямую затрагивают вопросы развития молодежи и должны учитываться в молодежной политике.

В рамках общих подходов перед молодежной политикой в КДР были поставлены следующие основные цели и задачи, определены направления развития молодежи и молодежной политики (*Врезка 1*)⁴⁰:

Врезка 1

Молодежная политика

Целью государственной молодежной политики является создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитие потенциала молодежи и его использование в интересах *инновационного* развития страны.

Практика последних десятилетий убедительно доказывает, что в быстро изменяющемся мире стратегические преимущества будут у тех государств, которые смогут эффективно развивать и продуктивно использовать инновационный потенциал развития, основным носителем которого является молодежь.

Государственную молодежную политику следует рассматривать как самостоятельное направление деятельности государства, предусматривающее формирование необходимых социальных условий инновационного развития страны, реализуемое на основе активного взаимодействия с институтами гражданского общества, общественными объединениями и молодежными организациями.

Достижение поставленной цели предполагается осуществить за счет решения следующих задач.

Первая задача - вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о

³⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»). Изменения, внесенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 г. № 1121-р, вступили в силу с 08.08.2009 г.

³⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.».

⁴⁰ <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicPlanning/concept>

потенциальных возможностях саморазвития, обеспечение поддержки научной, творческой и предпринимательской активности молодежи. Решение данной задачи будет достигаться за счет:

- развития систем информирования и программ социального просвещения по всему спектру вопросов жизни молодежи в обществе (здоровье, спорт, образование, жилье, досуг, труд, карьера, общественная жизнь, семья, международные отношения, жизнь молодежи в других странах и др.);
- модернизации материально-технической базы учреждений по работе с молодежью, расширения их сети, модернизации системы подготовки и формирования механизмов непрерывного образования специалистов по работе с молодежью;
- оказания информационно-консалтинговой помощи молодежи, разработки специальных проектов, уравнивающих возможности молодежи, проживающей в сельских и удаленных районах, при осуществлении поиска, применения и распространения актуальной информации, обеспечения доступности для молодежи информации о создаваемых для нее условиях и предоставляемых возможностях;
- развития эффективных моделей и форм вовлечения молодежи в трудовую и экономическую деятельность, включая деятельность трудовых объединений, студенческих отрядов, развития молодежных бирж труда и других форм занятости молодежи, совершенствования нормативно-правовой базы для максимально гибкого привлечения молодежи к трудовой деятельности и обеспечения ее законных прав и интересов;
- поддержки межрегионального и международного взаимодействия молодежи (тематические слеты, лагеря и фестивали, научно-практические и бизнес-конференции, дискуссионные клубы, молодежные обмены), участия в международных информационных молодежных проектах, направленных на взаимное проникновение ценностей российской и мировой культуры;
- реализации программ поддержки молодежного предпринимательства, в том числе в инновационных секторах экономики.

Вторая задача - формирование целостной системы поддержки обладающей лидерскими навыками, инициативной и талантливой молодежи. Данная система включает в себя:

- обеспечение многократного увеличения количества молодых людей, участвующих в конкурсных мероприятиях (профессиональные и творческие конкурсы, спортивные соревнования, научные олимпиады), расширение перечня конкурсов и совершенствование методик отбора;
- создание и развитие системы «социальных лифтов» (поддержки и сопровождения) лауреатов премий и талантливой молодежи из малых городов и сельской местности, адресная государственная поддержка учреждений, общественных объединений и наставников, их подготовивших, расширение практики предоставления грантов и субсидий;
- развитие системы интернатов для талантливой молодежи, проведение летних научных лагерей и школ, исследовательских экспедиций с использованием возможностей ведущих учебных заведений и научных организаций;
- повышение общественного статуса лауреатов премий и их наставников, активная пропаганда и популяризация достижений талантливой молодежи в России и в мире, организация стажировок в лучших отечественных и зарубежных вузах, образовательных и научных центрах мира;
- распространение эффективных моделей и форм участия молодежи в управлении общественной жизнью, вовлечения молодых людей в деятельность органов самоуправления;
- вовлечение российской молодежи в инновационные международные проекты в сфере образования, науки, культуры, технологий, в международные творческие, научные и спортивные объединения.

Третья задача - гражданское образование и патриотическое воспитание молодежи,

содействие формированию правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи. Задачу позволит решить:

- развитие добровольческой (волонтерской) деятельности молодежи, создание условий для деятельности молодежных общественных объединений и некоммерческих организаций;
- развитие всех моделей молодежного самоуправления и самоорганизации в ученических, студенческих, трудовых коллективах по месту жительства;
- популяризация с использованием программ общественных объединений и социальной рекламы общественных ценностей, таких как здоровье, труд, семья, толерантность, права человека, патриотизм, служение Отечеству, ответственность, активная жизненная и гражданская позиция;
- поддержка программ формирования единой российской гражданской нации, национально-государственной идентичности, воспитание толерантности к представителям различных этносов, межнационального сотрудничества;
- стимулирование интереса молодежи к историческому и культурному наследию России, защите окружающей среды путем развития системы внутреннего туризма, межрегиональных молодежных обменов, поддержки участия молодежи в реализации проектов экологических организаций, деятельности по реставрации исторических памятников.

Таким образом, в КДР-2020 были заявлены долгосрочные цели и задачи молодежной политики, направленные на позиционирование молодежи как одного из основных субъектов инновационного развития страны, а также активного агента гражданского общества. Большое внимание в КДР-2020 уделялось самореализации молодежи, волонтерству, гражданскому образованию и патриотическому воспитанию молодежи. В значительной мере в Концепции были зафиксированы основные векторы государственной молодежной политики, имеющие стратегическое значение.

Не менее важные направления развития молодежи и молодежной политики были отражены в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Во многом подходы КДР и Стратегии инновационного развития к молодежной политике схожи и базируются на том простом соображении, что молодежь должна стать ведущей силой, обеспечивающей переход экономики России на инновационный путь развития. Эта цель требует значительных усилий, и потенциал молодежи может быть эффективно использован для решения указанной амбициозной задачи.

Вместе с тем сама цель обеспечения инновационного развития страны предъявляет особые требования к молодежи, ее мировоззрению, образованию и профессиональной квалификации, отношению к труду, умению работать в коллективе и, одновременно, к лидерским качествам молодых людей, к их предпринимательским способностям. Переход на инновационный путь предполагает поддержку талантливой молодежи, создание условий для творчества и творческой самореализации. Вместе с тем он требует умения самостоятельного выстраивания образовательных и карьерных траекторий, умения работать в высоконкурентной среде.

В Стратегии инновационного развития были определены следующие основные направления молодежной политики, которые будут поддерживаться государством (Врезка 2):

Врезка 2

Направления молодежной политики

«Важнейшим направлением инновационного развития является стимулирование инновационной активности молодежи, в том числе научно-технического творчества школьников и студентов. Для этого будет расширена предоставляемая на конкурсной основе поддержка организаций дополнительного образования детей и молодежи, реализующих инновационные образовательные программы высокого уровня в области научно-технического творчества молодежи...

Будет поддержано развитие системы научных олимпиад. Предполагается создание системы конкурсной поддержки преподавателей и тьюторов, ведущих подготовку победителей международных и национальных олимпиад, конкурсов молодых изобретателей и конструкторов, а также расширение конкурсной поддержки мероприятий, проводимых на базе научно-исследовательских и федеральных университетов, стимулирующих исследовательскую деятельность школьников и студентов (летних научных лагерей и экспедиций, конкурсов, конференций молодых ученых, стипендий для участия в академических обменах и стажировках, грантов для реализации индивидуальных исследовательских проектов).

Необходимо реализовать программу предоставления ежегодно на конкурсной основе нескольким сотням лучших выпускников школ, в том числе победителям международных и российских олимпиад школьников, средств из федерального бюджета на обучение в ведущих зарубежных университетах по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий Российской Федерации. С получателями грантов будут заключаться договоры о последующем продолжении их научной и педагогической карьеры в ведущих российских университетах и российских исследовательских центрах.

Предусматривается создание механизмов предоставления на конкурсной основе поддержки программам, реализуемым благотворительными организациями и направленным на поддержку одаренных детей, научного и технического творчества студентов и школьников. Будут разработаны механизмы, обеспечивающие предоставление на конкурсной основе лучшим студентам ведущих вузов, обучающимся по направлениям и специальностям в рамках приоритетных направлений развития науки, техники и технологий Российской Федерации, специальных стипендий.

Будет расширен масштаб программ, направленных на стимулирование массового участия молодежи в научно-технической и инновационной деятельности путем организационной и финансовой поддержки инновационных проектов»⁴¹.

Во многом подходы КДР-2020 и Стратегии инновационного развития к молодежной политике схожи и базируются на том простом соображении, что молодежь должна стать ведущей силой, обеспечивающей переход экономики России на инновационный путь развития. Эта цель требует значительных усилий, и потенциал молодежи может быть эффективно использован для решения данной амбициозной задачи.

⁴¹ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. С.48-50; http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/innovations/doc20120210_04

Вместе с тем сама цель обеспечения инновационного развития страны предъявляет особые требования к молодежи, ее мировоззрению, образованию и профессиональной квалификации, отношению к труду, умению работать в коллективе и, одновременно, к лидерским качествам молодых людей, к их предпринимательским способностям. Переход на инновационный путь предполагает поддержку талантливой молодежи, создание условий для творчества и творческой самореализации. В то же время он требует от молодежи умения самостоятельного выстраивания образовательных и карьерных траекторий, умения работать в высококонкурентной среде.

Согласно Стратегии инновационного развития, основными механизмами реализации государством указанных мер должны стать государственные программы Российской Федерации «Развитие образования» и «Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики».

Вместе с тем представляется, что поскольку проблематика молодежной политики, ее роль в социальном и экономическом развитии России достаточно велики, необходима разработка самостоятельной государственной программы «Развитие молодежи», которая сконцентрировала бы в системном виде все меры реализации государственной молодежной политики.

В апреле 2012 г. Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым была утверждена «Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов»⁴² и комплекс мер по ее реализации.

Эта Концепция следовала КДР и Стратегии инновационного развития и развивала те их положения, которые были направлены на поддержку талантливой молодежи как одного из важнейших двигателей инноваций в социальной и экономической жизни страны.

Проведенный анализ опыта реализации государственной молодежной политики в 1990-х и 2000-х гг. показывает, что молодежь должна играть все более активную роль в социальной, экономической и политической жизни Российской Федерации.

Это означает, что требуется переосмысление значения и места государственной молодежной политики во внутренней политике государства, перестройка системы управления, целенаправленный отбор оправдавших себя и поиск новых решений, направленных на повышение эффективности ГМП и существенное увеличение объемов финансирования под эти решения. Назрела необходимость разграничения полномочий органов управления по организационно-правовым подходам к реализации ГМП как межотраслевой сферы, с одной стороны, и как отрасли, имеющей свои институты, организационно-финансовые механизмы, систему соподчиненности,

⁴² Опубликована в журнале «Администратор образования». № 11, июнь, 2012.

собственные кадровое, информационное, научно-методическое обеспечение, стандарты деятельности - с другой.

Таким образом, несмотря на серьезную и объемную работу, проделанную с момента начала рыночных реформ и осуществляемую в сфере молодежной политики в настоящее время, необходимо внесение в процессы выработки и осуществления государственной молодежной политики качественных изменений.

Программа таких качественных изменений должна быть сформулирована в проекте нового концептуального документа государственной молодежной политики Российской Федерации, где стратегия развития ГМП будет определена на период до 2025 г.

Проблемы нормативно-правового регулирования сферы молодежной политики в России

Вопросы молодежной политики регулируются в Российской Федерации конституционным, федеральным и региональным (субъектов Федерации) законодательством, а также нормативно-распорядительными документами ведомственного характера, в том числе в законодательстве об образовании, законодательстве о труде, жилищном законодательстве, семейном законодательстве, законодательных актах по вопросам социальной защиты и т. д.

Действующее на сегодняшний день федеральное и региональное законодательство Российской Федерации в области молодежной политики отражает все действующие международные документы и регулирует следующие вопросы:

- *цели и принципы государственной молодежной политики;*
- *общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений в Российской Федерации*
- *соблюдение гарантий в сфере труда и занятости молодежи, содействие предпринимательской деятельности;*
- *создание условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи, предоставление молодым гражданам гарантированного минимума социальных услуг;*
- *осуществление поддержки молодой семьи и талантливой молодежи;*
- *содействие международным молодежным обменам.*

Значительная часть нормативных актов федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с государственной молодежной политикой и

регулированием основ деятельности молодежных объединений, принималась во исполнение и в целях реализации положений законодательных актов Российской Федерации, а также указов, постановлений и распоряжений Президента России и Правительства Российской Федерации.

Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления определяется действующим федеральным законодательством. *«К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:*

< . . . >

58) осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью»⁴³.

При этом если полномочия органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в области молодежной политики получили вполне ясное закрепление, то относительно полномочий федеральных органов вопрос их закрепления на законодательном уровне остался открытым.

Конституционные положения. В Конституции Российской Федерации содержатся общие, основополагающие положения, применимые, в частности, при решении вопросов разработки и проведения государственной молодежной политики.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Пунктом 2 той же статьи предусматривается, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Кроме того, Конституцией Российской Федерации предусмотрены фундаментальные положения, касающиеся порядка и деятельности общественных объединений, в том числе молодежных. Согласно пункту 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на

⁴³ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 22.10.2013 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 26.3., п. 2.

объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Пунктом 2 той же статьи устанавливается, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

К решению отдельных вопросов, связанных с осуществлением государственной молодежной политики и регулированием основ деятельности молодежных объединений имеет отношение также ряд положений, предусмотренных статьями 38, 39, 43 и 44 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится, в частности, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся, в частности, защита прав и свобод человека и гражданина (пункт «б»), общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (пункт «е»), защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение (пункт «ж»), трудовое, семейное, жилищное законодательство (пункт «к»).

В настоящее время в Российской Федерации специальными актами, регулирующими вопросы молодежной политики, являются:

- Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 03.06.1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», в котором продекларированы цели и принципы государственной молодежной политики в Российской Федерации, установлено, что таковые являются общими для всех уровней государственной власти и управления и реализуются органами государственной власти на всех уровнях государственного управления.
- Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ (ред. от 05.04.2013 г.) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»⁴⁴, который определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений Российской Федерации, именуемых в данном федеральном законе «молодежными и детскими объединениями».

Под государственной поддержкой молодежных и детских объединений согласно преамбуле к указанному федеральному закону понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти Российской

⁴⁴ Изменения, внесенные Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 56-ФЗ, вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013 г.)

Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации в области государственной молодежной политики в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий деятельности таких объединений, направленной на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав.

Согласно статье 1 федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с установлением и осуществлением федеральными органами исполнительной власти мер государственной поддержки молодежных и детских объединений, при этом иные отношения, в которые вступают молодежные и детские объединения с федеральными органами исполнительной власти, юридическими лицами и гражданами, регулируются соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Действие рассматриваемого федерального закона не распространяется на молодежные и детские коммерческие и религиозные организации, молодежные и студенческие объединения, являющиеся профессиональными союзами, а также молодежные и детские объединения, учреждаемые либо создаваемые политическими партиями.

В соответствии со статьей 2 федеральный закон признается частью основывающегося на положениях Конституции Российской Федерации законодательства Российской Федерации о государственной поддержке молодежных и детских объединений и является частью законодательства Российской Федерации об общественных объединениях. При этом не исключается регламентация вопросов государственной поддержки молодежных и детских объединений также положениями иных законодательных актов Российской Федерации.

Пункт 2 статьи 2 федерального закона предусматривает, что вопросы государственной поддержки молодежных и детских объединений в субъектах Российской Федерации регулируются законодательством субъектов Федерации.

Статья 3 федерального закона определяет основные принципы государственной поддержки молодежных и детских объединений: приоритета общих гуманистических и патриотических ценностей в деятельности молодежных и детских объединений, равенства прав на государственную поддержку молодежных и детских объединений, отвечающих требованиям федерального закона, признания самостоятельности молодежных и детских объединений и их права на участие в определении мер государственной поддержки.

Государственная поддержка в соответствии со статьей 4 федерального закона может оказываться зарегистрированным в установленном законом порядке:

- 1) молодежным объединениям граждан в возрасте до 30 лет, объединившихся на основе общности интересов;
- 2) детским объединениям, в которые входят граждане в возрасте до 18 лет и совершеннолетние граждане, объединившиеся для совместной деятельности.

При этом государственная поддержка общероссийских, международных молодежных и детских объединений осуществляется при соблюдении ими следующих условий:

- 1) объединение должно являться юридическим лицом и действовать не менее одного года с момента его государственной регистрации;
- 2) в объединении должно насчитываться не менее 3 тыс. членов.

Федеральный закон предусматривает наличие федерального органа исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики. Так, соответствие обращающегося за государственной поддержкой молодежного или детского объединения установленным Федеральным законом требованиям должно определяться «федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики». Пунктом 3 статьи 6 федерального закона предусмотрена возможность организации подготовки и переподготовки кадров молодежных и детских объединений федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики.

Согласно Главе III федерального закона, определяющей организационные основы государственной поддержки молодежных и детских объединений, осуществлять меры по оказанию такой поддержки должен прежде всего федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики государственной поддержки молодежных и детских объединений. Вместе с тем предусматривается, что возможно направление Правительством Российской Федерации поручений иным федеральным органам исполнительной власти по осуществлению отдельных мер государственной поддержки молодежных и детских объединений.

Кроме того, статьей 15 федерального закона предусмотрено, что в необходимости определения порядка осуществления прав молодежных и детских объединений федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики обязан определить такой порядок. При этом до установления такого порядка молодежные и детские объединения могут осуществлять свои права в самостоятельно избираемом порядке, не противоречащем законодательству Российской Федерации.

Молодежные и детские объединения согласно статье 5 федерального закона имеют право готовить доклады Президенту Российской Федерации о положении детей и молодежи, участвовать в обсуждении докладов федеральных органов исполнительной власти по указанным вопросам, вносить предложения по реализации государственной молодежной политики, вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи, а также участвовать в подготовке и обсуждении проектов федеральных программ в области государственной молодежной политики. Представители молодежных и детских объединений, их координационных

советов имеют право участвовать в заседаниях федеральных органов исполнительной власти при принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи. Предусмотрена необходимость информационного обеспечения молодежных и детских объединений, в частности, о проводимых мероприятиях в области государственной молодежной политики.

Часть положений федерального закона утратила силу с 01.01.2005 г. (в частности, положения статей 4 и 7-11), в результате чего оказываются нерешенными многие вопросы, связанные с конкретными мерами, направлениями и формами государственной поддержки молодежных и детских объединений.

Согласно статье 10 федерального закона, посвященной вопросам государственной поддержки проектов (программ) молодежных и детских объединений, меры государственной поддержки молодежных и детских объединений предусматриваются в разделах (подпрограммах) федеральных программ в области государственной молодежной политики и защиты детства. Решение о государственной поддержке проектов (программ) молодежных и детских объединений принимается федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики по результатам конкурса указанных проектов (программ). Конкурсный проект (программа) молодежного или детского объединения должен отражать цель, основные задачи, содержание и план реализации данного проекта (программы), финансовые, материальные, кадровые ресурсы и организационные возможности этого объединения по реализации проекта (программы). При этом статьей 11 федерального закона предусматривается, что финансирование мероприятий по поддержке молодежных и детских объединений осуществляется за счет средств, предусматриваемых в федеральных целевых программах в области молодежной политики. Федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики несет ответственность за правомерность выделения средств молодежным и детским объединениям, осуществляет контроль за обоснованностью их расходования.

Статья 13 федерального закона предусматривает формирование Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, осуществлять которое должен федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики. Предусмотрено, что включение молодежных и детских объединений в данный Федеральный реестр осуществляется бесплатно в течение месяца после представления ими письменного заявления и документов, подтверждающих соответствие объединения требованиям пункта 2 статьи 4 федерального закона.

- Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013 г.) «О Правительстве Российской Федерации»⁴⁵ в статье 16. «Полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере» определено, что Правительство Российской Федерации принимает меры по реализации молодежной политики.

Специальный законодательный акт по вопросам создания и деятельности молодежных объединений на федеральном уровне отсутствует, применению подлежат преимущественно общие положения законодательства Российской Федерации, регламентирующие вопросы создания и деятельности общественных объединений, в частности:

- Гражданский кодекс Российской Федерации, в котором содержится общие положения, относящиеся к созданию и деятельности различных видов юридических лиц, в том числе общественных объединений (см., в частности, статью 117 Гражданского кодекса Российской Федерации);
- Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20.07.2012 г.) «Об общественных объединениях»⁴⁶, решающий общие вопросы создания и деятельности различных видов общественных объединений;
- Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О некоммерческих организациях»⁴⁷;
- Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 23.12.2010 г.) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁴⁸;
- Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в редакции закона от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, вступивших в силу с 01.09.2013 г. (отдельные изменения, внесенные указанным Законом, вступят в силу с 01.01.2014 г.);
- ряд других законодательных актов, в различной степени применимых при решении отдельных проблем, возникающих в сфере реализации государственной молодежной политики в отношении соответствующих общественных структур и осуществляемой ими деятельности.

⁴⁵ Изменения, внесенные Федеральными конституционными законами от 07.05.2013 г. № 2-ФКЗ, от 07.05.2013 г. № 3-ФКЗ, вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликованы на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.05.2013 г.).

⁴⁶ Изменения, внесенные Федеральным законом от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ, вступают в силу по истечении 120 дней после дня официального опубликования (опубликован в «Российской газете» - 23.07.2012 г.).

⁴⁷ Изменения, внесенные Федеральным законом от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, вступили в силу с 01.09.2013 г.

⁴⁸ Изменения, внесенные Федеральным законом от 23.12.2010 г. № 383-ФЗ, вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован в «Российской газете» - 27.12.2010 г.).

Дополнительно следует отметить, что часть законодательных актов предусматривает общие положения о возможности создания молодежных и детских общественных объединений.

В частности, согласно пункту 2 Федерального закона Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁴⁹ в качестве одного из элементов устанавливаемых мер по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания предусматривается, что в соответствии с принципами государственной политики в интересах детей администрация образовательных учреждений не вправе препятствовать созданию по инициативе обучающихся, воспитанников в возрасте старше восьми лет общественных объединений (организаций), обучающихся, воспитанников, за исключением детских общественных объединений (организаций), учреждаемых либо создаваемых политическими партиями, детских религиозных организаций, при этом указанные общественные объединения (организации) осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях. Администрация образовательных учреждений может заключать с органом общественной самодеятельности договор о содействии в реализации прав и законных интересов ребенка.

Кроме того, в соответствии с пунктом 3 указанного федерального закона обучающиеся, воспитанники образовательных учреждений, за исключением дошкольных учреждений и учреждений начального общего образования, соответствующих им подразделений иных образовательных учреждений, вправе самостоятельно или через своих выборных представителей ходатайствовать перед администрацией указанных учреждений о проведении с участием выборных представителей обучающихся, воспитанников дисциплинарного расследования деятельности работников образовательных учреждений, нарушающих и ущемляющих права ребенка. Если обучающиеся, воспитанники не согласны с решением администрации образовательного учреждения, они вправе через своих выборных представителей обратиться за содействием и помощью в уполномоченные государственные органы. Обучающиеся, воспитанники указанных образовательных учреждений могут проводить во вне учебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав⁵⁰. Администрация образовательного учреждения не вправе препятствовать проведению таких собраний и митингов, в том числе на территории и в помещении образовательного учреждения, если выборными представителями обучающихся, воспитанников выполнены условия проведения указанных собраний и митингов, установленные уставом образовательного учреждения. Такие собрания и митинги не могут проводиться в нарушение

⁴⁹ Изменения, внесенные Федеральным законом от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, вступили в силу с 01.09.2013 г.

⁵⁰ Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в ред. от 08.06.2012 г.).

установленных законодательством Российской Федерации требований соблюдения общественного порядка и не должны препятствовать образовательному и воспитательному процессам.

Вопросы создания студенческих отрядов регулирует Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который определяет: «Обучающиеся, осваивающие основные образовательные программы среднего общего, среднего профессионального и высшего образования, имеют право создавать студенческие отряды, представляющие собой общественные объединения обучающихся, целью деятельности которых является организация временной занятости таких обучающихся, изъявивших желание в свободное от учебы время работать в различных отраслях экономики» (часть 7 статьи 34).

Механизм заинтересованности работодателей по созданию рабочих мест для студентов - членов студенческих строительных отрядов определен Федеральным законом от 28.12.2010 г. № 428-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития движения студенческих отрядов»⁵¹, которым установлено, что не подлежат обложению страховыми взносами в Пенсионный фонд Российской Федерации выплаты и иные вознаграждения, осуществляемые в пользу обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального образования по очной форме обучения за деятельность, осуществляемую в студенческом отряде по трудовым договорам или по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ и (или) оказание услуг.

Соблюдение трудовых прав молодежи устанавливает Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г., с изм. и доп., вступившими в силу с 01.09.2013 г.⁵²), а также закон «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 г. № 1032-1-ФЗ, (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.09.2013 г.⁵³).

Согласно статье 70 Трудового кодекса Российской Федерации испытание при приеме на работу не устанавливается для лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, а также лиц, окончивших образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования и впервые поступающих на работу по полученной специальности.

⁵¹ Изменения, внесенные Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ, вступили в силу с 01.09.2013 г.

⁵² Изменения, внесенные Федеральным законом от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, вступили в силу с 01.09.2013 г.

⁵³ Изменения, внесенные Федеральным законом от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, вступили в силу с 01.09.2013 г. Применяется в части, не противоречащей Трудовому кодексу Российской Федерации, вступившему в силу с 01.02.2002 г. (статья 423 Трудового кодекса Российской Федерации).

Многие вопросы, связанные с государственной молодежной политикой, решаются на уровне подзаконных нормативных правовых актов, в том числе актов Правительства Российской Федерации, в развитие предусмотренных законодательством положений.

Финансирование мероприятий по реализации ГМП осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (ред. от 07.06.2013 г.)⁵⁴.

Реализация мероприятий регулируется Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», действующим до 31.12.2013 г., до вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В соответствии со статьей 114 данный документ вступает в силу с 01.01.2014 г., за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки.

Состояние положения молодежи и ход реализации программ в сфере ГМП отражается в государственной статистике по двум основным направлениям на основе:

- «Общероссийского мониторинга состояния физического здоровья населения, физического развития детей, подростков и молодежи», который представляет собой систему мероприятий по наблюдению, анализу, оценке и прогнозу состояния физического здоровья населения, физического развития детей, подростков и молодежи, и является частью социально - гигиенического мониторинга, проводимого Министерством здравоохранения Российской Федерации⁵⁵;

- Приказа Росстата от 30.06.2011 г. № 299 (ред. от 27.07.2012 г.) «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ходом реализации государственных и федеральных целевых программ (подпрограмм) и целевых программ ведомств». Изменения, внесенные Приказом Росстата от 27.07.2012 г. № 420, вступили в силу с отчета за январь - март 2013 г.

⁵⁴ О мерах по реализации данного документа см. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.12.2012 г. № 1272. Изменения, внесенные Федеральным законом от 07.06.2013 г. № 133-ФЗ, вступили в силу со дня его официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.06.2013 г.).

⁵⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 г. № 916 "Об общероссийской системе мониторинга состояния физического здоровья населения, физического развития детей, подростков и молодежи".

В настоящее время в федеральном законодательстве отсутствует определение понятий «молодежь», «молодые граждане», «работа с молодежью», «государственная молодежная политика» и др., что создает значительные трудности в осуществлении федеральными органами исполнительной власти полномочий по реализации ГМП, а государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления - полномочий по реализации программ и мероприятий по работе с молодежью.

В рамках участия России в Содружестве Независимых Государств, можно рассматривать два рекомендательных модельных закона, предложенных для гармонизации национальных законодательств стран Содружества в области молодежной политики:

- модельный закон «О государственной молодежной политике»⁵⁶;
- модельный закон «О воспитании детей и молодежи»⁵⁷.

Надо отметить, что при разработке модельных законов Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ (МПА СНГ), были проанализированы законодательные документы не только стран Содружества, но и региональные законы Российской Федерации о молодежи и молодежной политике. Именно это позволило учесть в модельных законах опыт СНГ и законодательную практику России.

Динамично совершенствующееся законодательство Российской Федерации приводит к многочисленным, почти ежегодным, изменениям нормативных актов, регулирующих молодежную политику, что усложняет стабильное поступательное развитие институциональной сферы молодежной политики.

Деятельность Минобрнауки России и Росмолодежи в сфере реализации ГМП в 2012-2013 гг. была направлена на выполнение задач, поставленных в:

- Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года⁵⁸;
- Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года⁵⁹;
- Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации⁶⁰;

⁵⁶ Принят на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 38-10 от 23.11.2012 г.).

⁵⁷ Принят на 32-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 32-5 от 14.05.2009 г.).

⁵⁸ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р.

⁵⁹ Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1663-р.

⁶⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 г. № 1760-р.

- Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы⁶¹;
- Концепции общенациональной системы выявления и развития молодых талантов, утвержденной Президентом Российской Федерации 03.04.2012 г.;
- Концепции государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года⁶²;
- Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁶³;
- ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

В государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2012 г. № 2148-р, поставлены три основные задачи вовлечения молодежи в социальную практику:

- 1) вовлечение молодежи в общественную деятельность; обеспечение эффективной социализации молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации;
- 2) создание механизмов формирования целостной системы продвижения инициативной и талантливой молодежи;
- 3) обеспечение эффективного взаимодействия с молодежными общественными объединениями, некоммерческими организациями. В результате реализации подпрограммы у представителей молодого поколения будет сформирована потребность в самореализации и будут созданы условия для раскрытия личностного потенциала молодых людей.

Для решения этих задач определены следующие приоритетные направления деятельности:

- поддержка талантливой и инициативной молодежи;
- оказание содействия трудовой занятости молодежи, поддержка молодежных предпринимательских инициатив и деятельности студенческих отрядов;
- развитие добровольческого движения в молодежной среде;
- оказание содействия молодежи, оказавшейся в трудной жизненной ситуации;
- гражданское и патриотическое воспитание молодежи;

⁶¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761.

⁶² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 г. № 506-р.

⁶³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666.

- духовно-нравственное воспитание молодежи;
- развитие системы органов студенческого самоуправления;
- профилактика экстремизма в молодежной среде;
- развитие международного молодежного сотрудничества.

Предложения по совершенствованию действующей нормативно-правовой базы, регулирующей молодежную политику

Внести изменения в Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»⁶⁴ (в части внесения изменений в порядок и условия финансирования в виде субсидий и грантов).

Государственная поддержка молодежных и детских объединений и организаций предусмотрена законом «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». В соответствии со статьей 4 государственная поддержка общероссийских, международных молодежных и детских объединений осуществляется при соблюдении ими следующих условий:

- объединение является юридическим лицом и действует не менее одного года с момента его *государственной регистрации*;
- в объединении насчитывается не менее 3 тыс. членов.

Соответствие требованиям, установленным законом, для обращающегося за государственной поддержкой молодежного или детского объединения определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции *по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики*.

Государственная поддержка осуществляется в форме информационной поддержки, реализации различных мер, направленных на поддержку указанных организаций, поддержки проектов молодежных объединений и организаций, подготовки и переподготовки кадров этих организаций.

Информационная поддержка осуществляется федеральными органами исполнительной власти в виде информирования молодежных и детских

⁶⁴Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений". Изменения, внесенные Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 56-ФЗ, вступили в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 08.04.2013 г.).

объединений о проводимых мероприятиях в области государственной молодежной политики.

Меры государственной поддержки молодежных и детских объединений предусматриваются в разделах (подпрограммах) федеральных программ в области государственной молодежной политики и защиты детства.

Решение о государственной поддержке проектов (программ) молодежных и детских объединений принимается федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики по результатам конкурса указанных проектов (программ).

По запросам молодежных и детских объединений федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики организует подготовку и переподготовку кадров этих объединений.

Меры государственной поддержки указанных организаций осуществляются федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики или по поручению Правительства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

Для осуществления прямой финансовой поддержки молодежных и детских объединений и организаций в указанный закон следует внести дополнения.

Дополнить главу II. Основные направления и формы государственной поддержки молодежных и детских объединений статьей 11.1 следующего содержания.

Статья 11.1. Государственная поддержка молодежных и детских объединений в виде частичного возмещения их расходов.

1. Частичное возмещение расходов молодежных и детских объединений осуществляется путем выделения им субсидий из федерального бюджета Российской Федерации.
2. Субсидии предусматриваются в федеральном бюджете Российской Федерации в размерах, устанавливаемых законом о федеральном бюджете.
3. Цели и направления расходования средств субсидий устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики.
4. Порядок представления отчетов о расходовании средств субсидий устанавливается федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики.

Предложения по разработке специального федерального закона о молодежи и молодежной политике

Анализ действующего законодательства Российской Федерации показывает, что в области реализации государственной молодежной политики возможности государства достаточно ограничены. В качестве **направлений**, которые требуют **совершенствования законодательной базы**, можно выделить следующие:

- унификация понятийного аппарата (терминологии), используемой для целей молодежной политики;
- совершенствование распределения полномочий в сфере формирования и реализации молодежной политики между федеральным уровнем и уровнем субъектов Российской Федерации;
- создание системы специализированных норм и нормативов, обеспечивающих ресурсное обеспечение реализации молодежной политики;
- определение источников и механизмов финансирования реализации государственной молодежной политики;
- создание государственной системы управления формированием и реализацией молодежной политики;
- осуществление государственной поддержки молодежных и детских объединений на всей территории России;
- предоставление льгот работодателям, создающим временные рабочие места для всех возрастных когорт молодежи от 14 до 27 лет;
- предоставление гарантий по «первому» трудоустройству выпускников образовательных учреждений профессионального среднего и высшего образования⁶⁵.

Эти направления могут быть реализованы путем разработки специального федерального законопроекта о молодежи и государственной молодежной политики в Российской Федерации.

- ***Унификация понятийного аппарата (терминологии), используемой для целей молодежной политики.***

В рамках анализа нормативных правовых актов можно отметить, что терминологическая база молодежной политики в документах разного уровня

⁶⁵ Например, такая государственная гарантия существует в Республике Беларусь.

довольно обширна и требует отдельного анализа правоприменительной практики и обеспечения формирования понятийного аппарата в целях совершенствования российского законодательства.

Например, концентрированное определение термина «государственная молодежная политика» дано в модельном законе «О государственной молодежной политике»: *«государственная молодежная политика - система решений и действий, реализуемых субъектами государственной молодежной политики, направленная на достижение стратегических целей устойчивого воспроизводства и роста эффективности использования трудовых ресурсов; воспитания молодых граждан государства - участника СНГ в духе патриотизма, уважения культурных и духовных ценностей Отечества; достижения осознанного понимания молодыми гражданами основополагающих идей исторического развития государства, современных направлений государственной политики»*.

- ***Определения возрастных границ социально-демографических групп, определяющих детей и молодежь.***

Например, *«дети - лица, не достигшие 18 лет (совершеннолетия), если в соответствии с национальным законодательством не установлено иное»*. Трактуются в региональных и ведомственных нормативных актах России одинаково⁶⁶. В модельном законе «О воспитании детей и молодежи»: *«дети - лица, не достигшие 18 лет (совершеннолетия), если в соответствии с национальным законодательством не установлено иное»*.

Возрастные рамки термина *«молодежь»* в региональных и ведомственных нормативах традиционно указывают возраст от 14 до 30 лет. В модельном законе «О воспитании детей и молодежи» верхняя граница возраста молодежи определена в 29 лет, однако в модельном законе «О государственной молодежной политике» указана общепринятая в законодательстве России верхняя граница возраста - 30 лет⁶⁷. Кроме того, дана более широкая трактовка самого термина *«молодежь (молодые граждане) - социально-демографическая группа (социальная общность) граждан (включая лиц с двойным гражданством, иностранных граждан и лиц без гражданства), постоянно или преимущественно проживающих на территории государства -*

⁶⁶ Закон от 24.01.1997 г. «О государственной молодежной политике в Республике Алтай»; Закон Смоленской области от 12.07.1999 г. № 46-з (ред. от 28.04.2003 г.) «О государственной молодежной политике в Смоленской области»; Письмо Минобрнауки России от 30.05.2006 г. № АС-588/06 «О Методических рекомендациях по организации работы органов местного самоуправления в решении вопросов организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью» (п. 1.3) и др.

⁶⁷ В законодательстве других государствах - участниках СНГ приняты следующие возрастные границы определения молодежи: Азербайджан и Казахстан - 14-29 лет, Беларусь - 14-31, Кыргызстан - 14-28, Молдова - 16-30, Узбекистан и Таджикистан - 14-30, Украина - 14-35, Туркменистан - 30 лет, без указания нижнего порога (что имеет аналоги в мировой практике).

участника СНГ, в возрасте от 14 до 30 лет (или в иных возрастных границах, если они отражают традиционно сложившиеся в государстве - участнике СНГ представления о молодежи)».

Увеличение возрастного порога просматривается в понятийном аппарате российских нормативных актов, определяющих термины «**молодая семья**» - до 35 лет⁶⁸ и «**молодой ученый**» - до 35 лет кандидат наук и до 40 лет доктор наук⁶⁹.

Кроме того ведомственные нормативные документы, регламентирующие деятельность людей творческих профессий (писателей, художников, композиторов и т. д.), также устанавливают верхнюю границу молодежного возраста 35 лет. Однако в российской правоприменительной практике это можно отнести к особенностям интеллектуального труда и отраслевого принципа деления (также как и в сфере науки).

Рассматривая определение границ молодежного возраста в новом законодательстве, нельзя не учитывать и мировую практику сбора и обработки статистических и социологических данных, где учитываются возрастные когорты 0-14 лет, 15-24, 25-29, 30-34. Исходя из вышеизложенного, можно предложить установить границы для определения молодежного возраста - 15-29 лет.

• **Определения терминологической базы, регулирующей молодежное предпринимательство.**

Например, региональное законодательство Алтайского края предлагает следующие термины⁷⁰:

«**молодой предприниматель** - лицо, которое занимается предпринимательской деятельностью, изыскивает средства для организации предприятия и тем самым берет на себя предпринимательский риск»;

«**молодой фермер** - владелец сельскохозяйственного предприятия, фермы».

Модельный закон «О государственной молодежной политике» определяет термин «**молодежное предпринимательство**» как «осуществление

⁶⁸ Например, в Федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 гг., утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 г. № 1050; в региональном законодательстве - законе «О молодежи и молодежной политике в Архангельской области» (с изменениями на 02.07.2013 г.), законе от 22.11.2005 г. № 969 «О государственной молодежной политике на территории Волгоградской области».

⁶⁹ Например, эти же возрастные границы определены в модельном законе «О государственной молодежной политике» и региональным законом от 11.10.2006 г. № 65-З «О молодежной политике» Ярославской области.

⁷⁰ Закон от 24.01.1997 г. «О государственной молодежной политике в Республике Алтай».

гражданами в возрасте до 30 лет предпринимательской деятельности; а равно юридические лица - субъекты малого и среднего предпринимательства, отвечающие следующим условиям: средний возраст штатных сотрудников и возраст руководителя - до 30 лет; в уставном (складочном) капитале, если он предусмотрен организационно-правовой формой юридического лица, доля вкладов лиц не старше 30 лет превышает 75%».

Кроме того, в нормативных правовых актах разного уровня применяются термины, которые тоже должны найти отражение в описании раздела нового закона о молодежном предпринимательстве.

Например:

«молодежная коммерческая организация - молодежное предприятие с постоянным составом сотрудников преимущественно молодежного возраста»⁷¹;

«молодежные гостиница (хостелы) - предприятия, предоставляющие услуги размещения и питания, управление которыми осуществляется некоммерческой организацией; проживание - в многоместных номерах, питание - с ограниченным выбором блюд и/или наличие оборудования для самостоятельного приготовления пищи; предоставление дополнительных услуг, включая развлекательные и образовательные программы, в основном для молодежи»⁷²;

«молодежные кафе - предприятия по организации питания и отдыха молодежи и студентов с предоставлением ассортимента блюд по ценам среднегородского уровня, не осуществляющие продажу алкогольной продукции, пива и табачных изделий и имеющие перечень услуг по организации досуга молодежи...»⁷³;

«предприятия питания молодежного досуга - предприятия, предназначенные в первую очередь для обслуживания молодежи, студентов в возрасте до 21 года, реализующие широкий ассортимент блюд по доступным ценам, не осуществляющие продажу алкогольных напитков и имеющие дополнительных перечень услуг по организации досуга молодежи»⁷⁴.

⁷¹ Закон Смоленской области от 12.07.1999 г. № 46-з (ред. от 28.04.2003 г.) «О государственной молодежной политике в Смоленской области».

⁷² Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования. ГОСТ Р 51185-2008 (утв. Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 г. № 518-ст). В соответствии с Приказом Ростехрегулирования от 18.12.2008 г. № 518-ст данный документ введен в действие для добровольного применения с 01.07.2009 г. с правом досрочного применения.

⁷³ Постановление Правительства Москвы от 17.08.2004 г. № 568-ПП (ред. от 29.12.2009 г.) «Об утверждении Положения о проведении аккредитации социальных предприятий питания».

⁷⁴ Постановление Правительства Москвы от 23.09.2008 г. № 859-ПП (ред. от 29.12.2009 г.) «О развитии сети детских, молодежных кафе, семейных кафе и многофункциональных предприятий семейного досуга в городе Москве».

- ***Предоставление льгот работодателям, создающим временные рабочие места для всех возрастных когорт молодежи от 14-до 27 лет.***

Например, термин «временное рабочее место для учащейся молодежи - рабочее место, организованное или вновь созданное в соответствии с договором на организацию временного трудоустройства граждан из числа учащихся образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования в возрасте от 14 до 27 лет, в свободное от учебы время (с учетом статьи 63 Трудового кодекса Российской Федерации для лиц, достигших 14-летнего возраста)...» определен Распоряжением Правительства Москвы от 19.02.2010 г. № 283-РП «Об организации учета временных рабочих мест для учащейся молодежи» (вместе с «Методикой и методическими материалами по учету временных рабочих мест для учащейся молодежи»).

- ***Установление форм, функций и источников финансирования государственной молодежной политики, в том числе кадровой и международной деятельности.***

Например, термин «**молодежный обмен**» обозначен в новом региональном законе Санкт-Петербурга⁷⁵: «**молодежный обмен** - осуществление международных и межрегиональных связей путем организации взаимных посещений молодежью различных субъектов Российской Федерации и иностранных государств, в целях развития сотрудничества в сфере молодежной политики, обмена опытом, изучения разнообразия культур и исторического наследия других субъектов Российской Федерации и иностранных государств; программы и планы в сфере молодежной политики Санкт-Петербурга - нормативные правовые акты Правительства Санкт-Петербурга, в которых определяются мероприятия, направленные на реализацию основных направлений молодежной политики Санкт-Петербурга».

- ***Установление правовых основ регулирования деятельности органов государственной власти по формированию и реализации государственной молодежной политики.***
- ***Установление правовых основ разграничения функций органов власти Федерации и субъектов Российской Федерации в вопросах государственной молодежной политики, в том числе ее финансирования.***
- ***Установление правовых основ, форм, функций и источников финансирования научно-методических, межведомственных и иных экспертно-аналитических структур в области ГМП.***

⁷⁵ Закон Санкт-Петербурга от 27.06.2013 г. №425-62 "О реализации государственной молодежной политики в Санкт-Петербурге".

- *Установление правовых основ поддержки и финансирования различных форм зарегистрированных детских и молодежных организаций.*

* * *

В завершение необходимо отметить, что в 1999 г. была предпринята попытка принятия на федеральном уровне специального федерального закона в сфере молодежной политики, который создал бы необходимую правовую основу формирования и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации, а также принципы разграничения полномочий между различными уровнями государственного управления. Однако, несмотря на то что законодательный акт был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, он был отклонен Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным. Отклонение федерального закона, разграничивающего полномочия федерального центра и субъектов Федерации, не позволяет до настоящего времени иметь четкие границы полномочий и ответственности в вопросах молодежной политики между всеми ветвями власти. Этот пробел вынужденно заполняется региональным и ведомственным законодательством.

В 2013 г. проект Федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» был внесен Орловским областным Советом народных депутатов⁷⁶ в профильный комитет - Комитет по физической культуре, спорту и делам молодежи Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации.

По предложению законодателей, принятие Федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» потребует признания утратившими силу:

- Закона СССР от 16.04.1991 г. № 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»;
- Постановления Верховного Совета СССР от 16.04.1991 г. № 2115-1 «О введении в действие Закона СССР “Об общих началах государственной молодежной политики в СССР”»;
- Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 03.06.1993 г. № 5090-1 «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации».

В связи с принятием Федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» необходимо будет внести изменения в:

⁷⁶ Постановление Орловского областного Совета народных депутатов от 26.04.2013 г. № 19/479-ОС.

- Федеральный конституционный закон Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека»;
- Жилищный кодекс Российской Федерации;
- Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»;
- другие нормативные правовые акты Российской Федерации.

На проект закона было получено Заключение Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 г. № 4962п-П44, в котором Правительство Российской Федерации не поддержало представленный проект закона, и он был отклонен Госдумой Российской Федерации.

Анализируя сложившуюся ситуацию с безрезультатными попытками на протяжении всех лет существования новой России принять специальный федеральный закон, регулирующий сферу молодежной политики, можно сказать, что необходимы создание новых сценариев и моделей развития государственной молодежной политики в России и их институционализация.

Новые подходы и модели развития ГМП потребуют экономических и социальных обоснований и расчетов, которые необходимы для развития человеческого капитала молодежи России на средне- и долгосрочные перспективы до 2025 г. и далее.

Интенсивная работа всех структур молодежной политики, как на уровне Федерации, так и на уровне регионов, в этом направлении позволит:

- наладить систематический мониторинг правоприменительной практики действующего законодательства, регулирующего деятельность в сфере ГМП;
- выявить проблемы реализации новых сценариев и моделей развития ГМП, требующие законодательного решения;
- разработать новый специальный федеральный закон, позволяющий сократить число законодательных актов, регулирующих сферу ГМП, унифицировать понятийный аппарат (терминологию) для сферы ГМП, включить основные положения новых моделей и сценариев ГМП в единый законодательный акт.

1.2. Анализ опыта молодежной политики за рубежом: в странах Европы, БРИКС, США и Японии

Выбор стран для анализа опыта формирования и реализации государственной молодежной политики был обусловлен в первую очередь их местом в рейтинге конкурентоспособности⁷⁷ с учетом индекса развития человеческого потенциала⁷⁸. Были отобраны страны, входящие в первую десятку по индексу конкурентоспособности и в категорию очень высокого развития человеческого потенциала (Very high human development:

- *Республика Сингапур* (Сингапур), которая занимает второе место в мировом рейтинге по индексу конкурентоспособности и выбрана для анализа как наиболее динамично развивающаяся страна с благоприятным инвестиционным климатом, высококонкурентной средой, с высокообразованным и дисциплинированным населением (согласно международным рейтингам), с высоким уровнем благосостояния населения;

- *Финляндская Республика* (Финляндия) - занимает третье место в мировом рейтинге по индексу конкурентоспособности. Одна из самых северных аграрных стран с большой долей доходов от туризма⁷⁹;

- *Федеративная Республика Германия* (Германия)⁸⁰, которая занимает четвертое место в мировом рейтинге по индексу конкурентоспособности и выбрана как страна с наиболее развитой промышленностью и аграрным сектором, занимающая девятое место в мире по уровню жизни, согласно индексу развития человеческого потенциала⁸¹;

- *Соединенные Штаты Америки* (США) - занимают пятое место в мировом рейтинге по индексу конкурентоспособности;

⁷⁷ The Global Competitiveness Report 2013-2014 // http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf

⁷⁸ Summary. Human Development Report 2013. // http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_EN_Summary.pdf

⁷⁹ Финляндия в 2012 г. стала «самой стабильной страной мира» по оценке американского фонда «Fund for Peace». В 2013 г. на основании рапорта органа Совета Европы по борьбе с коррупцией «Greco», а также исследований немецкого отделения компании Ernst & Young Финляндия продолжает оставаться одной из наименее коррумпированных стран Европейского союза. См.: Сайт Свободной энциклопедии «Википедия» <http://ru.wikipedia.org>

⁸⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия в области молодежного сотрудничества заключено в г. Шлезвиге (Германия) 21.12.2004 г. Соглашение вступило в силу 14.10.2005. // Бюллетень международных договоров. 2006. № 3. С. 62-66.

⁸¹ **Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)** — интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории. Он является стандартным инструментом при общем сравнении уровня жизни различных стран и регионов. Индекс публикуется в рамках Программы развития ООН в отчетах о развитии человеческого потенциала и был разработан в 1990 г. См.: Сайт Свободной энциклопедии «Википедия» <http://ru.wikipedia.org>.

- *Нихон коку* (Япония)⁸² - занимает девятое место в мировом рейтинге по индексу конкурентоспособности.

Кроме указанных стран будет рассмотрена молодежная политика, проводимая *Европейским союзом в целом*, поскольку ЕС, обеспечивая межстрановую интеграцию, сталкивается с различными проблемами развития молодежи: национальными, этническими, религиозными, образовательными, культурными, трудоустройства и многими другими. Поэтому опыт проведения молодежной политики на наднациональном уровне заслуживает особого внимания в глобализирующемся мире.

Республика Сингапур

Молодежь - социально-демографическая группа 15-29 лет. По данным на 2012 г., молодых людей в Сингапуре насчитывается 77,8 млн человек, что составляет 20,5% от общей численности населения.

Статистика выделяет две основные категории молодежи:

- когорта 15-29 лет, которая определена в соответствии с международными нормами и стандартами крупных общественных организаций, занимающихся работой с молодежью;
- когорта 30-34 лет, которую департамент труда Сингапура рассматривает как «молодежь» в собственной статистике.

В целом при сборе статистических данных правительство выделяет когорты: 15-19 лет, 20-24 лет, 25-29 лет и 30-34 года. Однако последняя когорта лишь частично задействована в молодежных программах, поэтому при анализе информации ее необходимо учитывать как взрослых.

Законодательство и структура органов по делам молодежи. В Сингапуре не существует единой молодежной политики, утвержденной на государственном уровне, она декларируется в рамках общего стратегического развития страны. Общая стратегия развития молодежи не определена законодательными нормами, она формулируется лишь в рамках существующих муниципальных и правительственных общественных программ.

Координацией молодежных инициатив занимается Национальный совет молодежи Сингапура, который участвует в работе общественных организаций, а также национальных программ и действий.

⁸² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о создании Японо-Российской комиссии по молодежным обменам от 15.03.1999 г. (Москва, Россия).

Национальный совет молодежи учрежден в 1989 г. и находится в ведении министерства культуры, коммуникаций и молодежи, действующий министр является главой совета. В совет также входят представители других министерств, культурных и общественных организаций, образовательных учреждений. Совет занимается организацией национальных молодежных программ, премий и грантов - образовательных и исследовательских, организует молодежные съезды и лагеря, проводит конкурсы и соревнования среди молодежи.

Совет сотрудничает с *Национальным фондом молодежи*, который занимается инновациями и социальной организацией молодежи. В задачи фонда входит партнерство с образовательными учреждениями, инвесторами и отраслевыми специалистами, чья деятельность направлена на изменение и развитие общества и инфраструктуры Сингапура. Еще одной организацией, занимающейся международными молодежными проектами, является *Сингапурский азиатский молодежный фонд*, который обеспечивает координацию международных проектов и программ азиатских стран.

Еще одной структурой, работающей под патронатом Национального совета, является INSPIRIT - платформа для организации молодых лидеров, защищающих национальные и общественные интересы. Она состоит из молодых людей (28-35 лет), которые делегированы своими работодателями для налаживания связей между отраслевыми предприятиями.

Множество образовательных программ вовлекает возрастную когорту 15-25 лет в активную общественную и спортивную деятельность, способствует развитию и интеграции молодежи в общество, а также позволяет контролировать молодежную преступность. Активное участие в них принимает Министерство спорта и культуры, которое также финансирует собственные программы по работе с детьми и молодежью. Общая стратегия развития государства позволяет поддерживать локальные инициативы по работе с молодежью в рамках текущей ситуации на конкретной территории⁸³.

Кроме того, в Сингапуре был создан *Молодежный парламент* - для интеграции молодежи, участвующей в политических и управленческих процессах, этот парламент делает возможным взаимодействие ее представителей с правительством страны.

Одна из программ, инициированных Национальным советом, позволяет молодежи узнавать возможности своего трудоустройства. Она помогает определить свои способности и потребности, пути их удовлетворения. Инициаторы программы надеются, что таким способом молодые люди смогут обрести чувство уверенности в себе и наладить социальные связи.

⁸³ Работа с молодежью в формате общей государственной стратегии может быть эффективна благодаря небольшой территории страны, которая не требует распределенной инфраструктуры для обеспечения единства молодежной политики.

Другой программой является молодежный экспедиционный проект, который находится в ведении *Международного фонда Сингапура*. Молодежь, организованная в группы по 20-25 человек, благодаря этой программе сможет побывать в различных регионах разных стран, получить опыт сельской жизни «из первых рук» в таких, например, районах, как Синьцзян или Внутренняя Монголия.

Молодые люди ремонтируют школы, проводят исследования местной флоры и фауны, участвуют в строительстве ирригационных систем. Это помогает участникам программы лучше понять международную культуру и собственную родину.

Министерства и *международные корпорации* разрабатывают и реализуют собственные молодежные программы, направленные на привлечение и обучение молодежи в соответствии с текущими задачами развития государства, а также корпораций и бизнеса в целом.

Молодежная политика в Европейском союзе

Молодежная политика в Европейском союзе является сферой вспомогательной компетенции ЕС. В связи с этим, несмотря на то что молодежная политика находится в ведении государств-членов, Европейский союз обладает возможностью осуществлять собственные меры поддержки, координации или дополнения политики, осуществляемой странами - членами ЕС.

Лиссабонский договор о функционировании Европейского союза говорит, в частности о том, что:

- *деятельность Союза направлена на создание благоприятных условий для мобильности студентов и преподавателей, в том числе поощряя академическое признание дипломов и периодов обучения;*
- *создание благоприятных условий для развития обменов молодыми людьми и организаторами процесса обучения и поощрение участия молодых людей в демократической жизни Европы (статья 165);*
- *облегчение доступа к профессиональному обучению и создание благоприятных условий для мобильности инструкторов и обучающихся лиц, особенно молодых людей (статья 166).*

В ноябре 2001 г. Европейская комиссия приняла так называемую Белую книгу «*Новые стимулы для европейской молодежи*». Целью ее принятия являлось создание новой структуры, которая могла бы объединить всех заинтересованных лиц, действующих в сфере молодежной политики, и дать молодежи возможность более активно участвовать в процессе принятия решений.

При определении приоритетов молодежной политики Европейская комиссия провела множество консультаций на всех уровнях: с представителями национальных государственных органов, ответственных за развитие молодежи, с исследователями, занимающимися молодежной тематикой, с молодежными организациями и, наконец, напрямую с самими молодыми людьми.

Фокусом Белой книги стали пять основных тематик: участие, образование, занятость (включая профессиональное обучение и социальную интеграцию), благосостояние (включая личную автономию и культуру) и европейские ценности (включая мобильность и взаимоотношения с остальным миром). Более того, у Белой книги было две основные задачи: **применение открытого метода координации**⁸⁴ в области молодежной политики и учет молодежной повестки при разработке других политик, напрямую касающихся молодежи.

Таким образом, был представлен новый подход Европейской комиссии к вопросам, касающимся молодежи, и разработке собственно молодежной политики Европейского союза.

Открытый метод координации (ОМК) является одним из основных методов управления в Европейском союзе и применяется в тех сферах, которые являются прерогативой национальных правительств.

ОМК основан на таких механизмах, как индикаторы, показатели, нормы и многостороннее наблюдение и представляет собой инструмент «мягкого права». Кроме того, ОМК делает процесс принятия решений в ЕС более прозрачным и позволяет его гражданам принимать активное участие в принятии решений, непосредственно их касающихся.

Основными задачами ОМК являются:

- определение общего курса ЕС наряду с определением сроков, необходимых для достижения целей;
- определение, при необходимости, качественных и количественных показателей и эталонов (сравнение лучших практик);
- перенос общего курса ЕС в национальные и региональные политики путем установления определенных нормативных параметров;
- периодический мониторинг, оценка и корректировка действий, организованные как процесс обмена опытом.

Применение ОМК в области молодежной политики началось с разработки Основ европейского сотрудничества в сфере молодежи (2002 г.). Более детально ОМК проработано в Европейском молодежном пакте (2005 г.) и Структурном диалоге, затем проанализировано и дополнено в пересмотренных Основах европейского сотрудничества в сфере молодежи, принятых в 2009 г. на период 2010-2018 гг.

⁸⁴ Подробнее - далее.

Программа «Молодежь в действии» (2007-2013 гг.) как механизм реализации молодежной политики в Европейском союзе

Программа «Молодежь в действии» (далее - «Программа») была утверждена 15 ноября 2006 г. решением № 1719/2006/ЕС Европейского парламента и Совета Европы. Она является законодательной базой для поддержки неформального образования молодежи в ЕС. Программа реализуется с 2007 по 2013 г.

Программа «Молодежь в действии» основывается на опыте программ «Молодежь для Европы» (1989-1999), Европейской волонтерской службы и Молодежной программы (2000-2006). Она была предложена Еврокомиссией после проведения многочисленных консультаций с различными организациями, работающими в молодежной сфере.

Главным приоритетом программы «Молодежь в действии» является привлечение молодежи к участию в демократической жизни и поощрение к активной общественной деятельности. Эти цели имеют три основных измерения, определенные решением Совета министров ЕС на основании главных задач работы с молодежью:

- повышение уровня участия молодежи в гражданской жизни их сообществ;
- повышение уровня участия молодежи в системе представительной демократии;
- поддержка различных форм обучения молодежи относительно ее возможностей участия в жизни общества.

Проекты программы «Молодежь в действии» должны содержать в себе все три направления путем расширения участия в них молодых людей как воспитательного принципа во время реализации проектов.

Культурное разнообразие

Уважение к культурным особенностям, так же как и противодействие расизму и ксенофобии, является главным приоритетом Программы «Молодежь в действии». Содействуя проведению мероприятий, в которых участвует молодежь разных культур, этносов и вероисповедания, Программа способствует развитию межкультурного общения молодежи.

Вовлечение молодежи с ограниченными возможностями

Молодые люди с ограниченными возможностями - это те, кто, по сравнению с их ровесниками, сталкиваются с преградами или находятся в ситуациях, которые не позволяют им получить надлежащий доступ к формальному или неформальному образованию, транснациональной мобильности, активному участию в гражданских делах, приобретению знаний и умений, интеграции и т. д.

Молодежные группы и организации должны сосредоточить свои усилия для того, чтобы предотвратить отчужденность молодежи с ограниченными возможностями.

Программа «Молодежь в действии», кроме реализации принципа расширения доступности, вносит свой вклад в социальное единство и является инструментом социальной интеграции, обеспечения участия в гражданских делах и повышения занятости молодежи с ограниченными возможностями.

Характерные черты Программы

Неформальное образование

Программа «Молодежь в действии» дает молодежи возможность получить необходимые ей знания, умения и навыки. Она является инструментом неформального и информального образования в Европе. Неформальное образование - это образование, которое осуществляется за рамками официальной системы образования. Молодые люди вовлекаются в процесс неформального образования на добровольной основе, но сам процесс является спланированным и направленным на личностное и социальное развитие молодежи.

Информальное образование - это образование, которое происходит в повседневной жизни, на работе, в семье, во время отдыха. В основном это обучение на практике. В молодежном секторе информальное образование осуществляется через молодежные инициативы и при организации досуга, в волонтерской деятельности и работе с группами ровесников.

Неформальное и информальное образование позволяют получить важные навыки, ощутить собственный личностный рост, создают предпосылки для социальной интеграции и активного участия в гражданских делах, а значит, способствуют лучшему трудоустройству молодежи.

Молодежный паспорт

Каждый, кто принимает участие в проектах программы «Молодежь в действии», получает сертификат «Молодежный паспорт», в котором обозначен опыт неформального и информального образования, который выдается по итогам реализации проекта. Вводя «Молодежный паспорт», Европейская комиссия гарантирует признание опыта, полученного в процессе неформального или информального образования. Этот документ может использоваться при получении дальнейшего образования или трудоустройстве участников Программы.

Визуализация программы «Молодежь в действии»

Участники всех проектов, финансируемых в рамках программы «Молодежь в действии», должны способствовать распространению информации об этой Программе.

Визуализация Программы означает, что во время всех мероприятий и на всех материалах, которые публикуются при реализации проектов, финансируемых Программой, необходимо указывать на финансовую поддержку Европейского союза, в том числе (если это возможно), размещать ее логотипы и логотипы ЕС.

Распространение и использование результатов

Процесс распространения и использования результатов Программы ведет к увеличению их ценности. Это происходит посредством расширения доступа к ним и адаптации результатов к потребностям новых целевых групп. При планировании процесса распространения и использования результатов Программы необходимо учитывать потребности тех, кто получает пользу от ее проектов. Распространение результатов может осуществляться как путем их использования в новых проектах (мультипликация), так и на политическом уровне (определение и выбор направлений деятельности).

Мультипликация - это использование результатов предыдущего проекта в новом, т. е. адаптация и приспособление к новому контексту. Определение и выбор направлений политики означает структурированный и спланированный процесс убеждения лиц, принимающих решения, в том, что успешные результаты проекта должны системно использоваться на местном, национальном или европейском уровнях.

Отсутствие дискриминации

Отсутствие дискриминации является ключевым элементом Программы. Она должна быть доступна для всех без исключения молодых людей: не допускается дискриминация по полу, расовому или этническому происхождению, религии или конфессии, физическим недостаткам или сексуальной ориентации.

Гендерное равенство

Целью программы «Молодежь в действии» является обеспечение гендерного равенства не только в глобальном масштабе, но и в каждой из акций.

При реализации Программы это означает, что необходимо провести мероприятия по повышению заинтересованности, привлечению к участию представителей того пола, который менее вовлечен в каждый из ее проектов. Кроме того, программа «Молодежь в действии» старается включать тему гендерного равенства в осуществляемые в ее рамках проекты. Молодежные организации могут реализовывать проекты, которые непосредственно связаны с гендерной тематикой (стереотипы, репродуктивное здоровье, насилие и т. д.) или использовать принцип гендерного равенства при реализации проектов разной тематики.

Защита и безопасность участников

Защита и безопасность молодых людей являются важным принципом программы «Молодежь в действии». Каждый молодой человек, принимающий участие в программе «Молодежь в действии», получает возможность реализовать свой потенциал в социальном, эмоциональном и духовном развитии. Этого можно достичь только путем создания безопасной среды, в которой уважают и защищают права молодежи. Каждый, кто работает с молодежью, должен обеспечивать безопасность участников, владеть действенными навыками защиты и создания безопасной среды для молодежи. Благодаря этому молодежь сможет приобретать необходимый опыт в безопасной и комфортной среде.

Разнообразие языков

В коммюнике Европейской комиссии «Многоязычный союз» было высказано ее намерение использовать свои программы для распространения идеи разнообразия языков. Это намерение преследует двойную цель: с одной стороны, содействовать построению общества, которое пользовалось бы всеми преимуществами разнообразия языков, а с другой, - стимулировать людей к изучению иностранных языков. Программа «Молодежь в действии» обеспечивает достижение поставленных целей, создавая возможности для общения молодых людей разных национальностей, говорящих на разных языках. Тем самым программа «Молодежь в действии» предоставляет молодежи возможность познакомиться с другими языками и культурами.

Бюджет и механизмы реализации Программы

Общий бюджет программы «Молодежь в действии» (2007-2013) составляет 885 млн евро. Годовой бюджет устанавливается Европейским парламентом и Советом Европы.

Молодежная стратегия ЕС - инвестирование и предоставление возможностей

В апреле 2009 г. Европейская комиссия утвердила новую Стратегию молодежной политики «Молодежь - инвестирование и предоставление возможностей» на 2010-2018 гг. Стратегия признает, что молодежь является наиболее уязвимой группой общества, особенно в период экономического и финансового кризисов. Вместе с тем в стареющем европейском обществе молодежь является ценным ресурсом.

Новая стратегия основана на межсекторном подходе и включает как краткосрочные, так и долгосрочные меры в таких сферах, как образование, трудоустройство, творчество, предпринимательство, социальная включенность, здоровье, спорт, участие в гражданских делах и волонтерство. Новая стратегия также подчеркивает значимость наличия работы для молодежи и определяет

меры, обеспечивающие эффективную реализацию молодежной политики в Европейском союзе.

Цели новой стратегии: расширение возможностей для молодежи в образовании и занятости; улучшение доступа и участие молодежи в социальной жизни; содействие солидарности молодежи с остальным обществом.

Расширение возможностей для молодежи в образовании и занятости

Сфера деятельности 1: Образование. Дополнительно к формальному необходимо поддерживать неформальное образование для молодежи, при этом должны быть обеспечены рост его качества, признание результатов и интеграция в формальное образование. Неформальное образование вносит значительный вклад в развитие в Европе непрерывного образования.

Сфера деятельности 2: Занятость. Действия стран-членов в области политики занятости должны быть скоординированы по четырем направлениям, обеспечивая как гарантии занятости, так и гибкость рынка труда для того, чтобы облегчить молодому человеку переход от учебы к работе и от экономической неактивности к труду. Начиная работать, молодые люди должны получить возможность двигаться вверх по карьерной лестнице. Необходимо обеспечить рост вложений в обучение молодежи профессиям, востребованным рынком труда.

Сфера деятельности 3: Творчество и предпринимательство. Необходимо поддерживать талантливую молодежь, поощрять развитие у молодых людей способностей, креативных умений, предпринимательской ментальности, культурной выразительности.

Повышение доступности и рост участия молодежи в жизни общества

Сфера деятельности 4: Здоровье и спорт. Необходимо способствовать здоровому образу жизни молодежи и ее занятиям физкультурой, развитию спорта, взаимодействию молодежных работников, спортивных организаций и врачей для предотвращения и лечения ожирения, травм, наркомании, злоупотребления алкоголем, а также поддержания умственного и сексуального здоровья.

Сфера деятельности 5: Участие. Обеспечение полноценного участия молодых людей в жизни общества посредством их приобщения к жизни местных сообществ, поддержки молодежных организаций, вовлечения неорганизованной молодежи в гражданскую деятельность и предоставление качественных информационных услуг.

Содействие солидарности между молодежью и остальным обществом

Сфера деятельности 6: Социальная включенность. Предотвращение бедности и социального изгойства различных групп молодежи, а также разрыва связи между поколениями путем вовлечения в эту деятельность всех возможных

действующих лиц: учителей, социальных работников, молодежных работников, самих молодых людей, полицию, другие правоохранительные органы.

Сфера деятельности 7: Волонтерство. Расширение возможностей для волонтерства, признание волонтерства важной формой неформального образования, повышение международной мобильности молодых волонтеров.

Сфера деятельности 8: Молодежь и мир. Поощрение участия молодежи в процессе выработки и принятия решений в сфере глобальной политики на всех уровнях (местном, национальном и международном), использование для этого существующих молодежных сетей и инструментов (например структурный диалог).

Стратегия «Молодежь - инвестирование и предоставление возможностей» подчеркивает важность молодежной политики для всех выделенных сфер деятельности и ставит своей целью поддержку участия в них молодежи, признание ее экономического и социального вклада, а также обеспечение ее профессионализации.

Стратегия также указывает на необходимость межведомственного и межотраслевого подхода к молодежной политике на всех уровнях: европейском, национальном, региональном и местном, причем этот подход должен быть обеспечен как горизонтальными, так и вертикальными связями.

Резолюция Совета ЕС о пересмотренных Основах европейского сотрудничества в молодежной сфере (2010-2018 гг.)

Совет Европейского союза в ноябре 2009 г. выпустил резолюцию о пересмотренных Основах европейского сотрудничества в молодежной сфере на 2010-2018 гг. (далее - «Основы»). Этот документ во многом базируется на новой молодежной стратегии ЕС.

Основы европейского сотрудничества в молодежной сфере еще раз выделяют те направления деятельности, которые являются приоритетными для молодежной политики ЕС на период 2010-2018 гг.:

1. Образование и профессиональная подготовка.
2. Занятость и предпринимательство.
3. Здоровье и благополучие.
4. Участие.
5. Волонтерство.
6. Социальная включенность.
7. Молодежь и мир.
8. Творчество и культура.

Основы подчеркивают, что политика Европейского союза в сфере молодежи должна основываться на международной системе прав человека и следующие принципы должны быть основополагающими:

- содействовать гендерному равенству и бороться со всеми формами дискриминации, уважать права и соблюдать принципы, указанные, в частности, в статьях 21 и 23 Хартии Европейского союза о фундаментальных правах;
- принимать во внимание различия в условиях жизни, нуждах, стремлениях, интересах и точках зрения молодых людей, оказывать особое внимание тем, чьи возможности, по разным причинам, меньше, чем у других;
- признавать, что все молодые люди - это ресурс развития общества и соблюдать право молодежи участвовать в разработке политики, непосредственно ее касающейся, вести с молодыми людьми и молодежными организациями постоянный диалог.

Кроме того, в документе подчеркивается, что успех открытого метода координации в молодежной сфере зависит от политической ответственности государств - членов ЕС и эффективных методов работы на национальном и европейском уровнях. Исходя из этого методы работы в рамках европейского сотрудничества должны базироваться на следующих принципах:

1. *Этапы:* Период до 2018 г. будет разделен на трехлетние этапы, первый из которых - это этап с 2010 по 2012 г.
2. *Приоритеты:* Для каждого этапа выбирается набор приоритетов европейского сотрудничества, способствующих развитию сфер деятельности, указанных в *Основах*. Приоритеты принимаются Советом Европы на базе рекомендаций совместного отчета Совета и Еврокомиссии, в сотрудничестве с представителями стран, председательствующих в Совете Европы на соответствующем трехлетнем этапе.
3. *Эффективность и особые инструменты:* Для эффективного выполнения задач, поставленных в *Основах* сотрудничества, необходимо разработать как особые инструменты, применимые в молодежной среде, так и инструменты для других сфер политики, имеющих отношение к молодежи.

В Приложении 3 к обновленным *Основам* методы и принципы *структурного диалога* раскрываются более детально:

- структурный диалог базируется на рабочих циклах длиной в 18 месяцев и задается на этот срок общей темой, соответствующей европейским приоритетам сотрудничества. Каждая страна, председательствующая в ЕС, также может выбрать определенную тему, связанную с общей темой, в качестве приоритета для времени своего председательствования;
- структурный диалог должен включать в себя консультации с молодыми людьми и молодежными организациями на уровне государств-членов, на

молодежных конференциях ЕС, организованных странами, председательствующими в Европейском союзе, а также в рамках Европейской молодежной недели.

С целью улучшения реализации структурного диалога:

– Совет Европы предлагает Еврокомиссии проводить заседания Исполнительного комитета для каждого 18-месячного цикла, состоящего, в том числе, из представителей министерств по делам молодежи, национальных молодежных советов и национальных агентств программы «Молодежь в действии» тех стран, которые в этот период председательствуют в ЕС, а также представителей Европейской комиссии и Европейского молодежного форума. При необходимости в заседаниях могут также принимать участие исследователи в области молодежи и молодежные работники. Европейский исполнительный комитет отвечает за общее руководство процессом структурного диалога. Исполнительный комитет формирует консультативную структуру с тренерами и фасилитаторами, которые будут оказывать методическую поддержку и обеспечивать преемственность в организации структурного диалога на уровне ЕС;

– Совет Европы призывает государства-члены создать небольшие национальные рабочие группы, которые должны по возможности использовать уже действующие структуры для осуществления своей деятельности. В эти рабочие группы должны входить, в том числе, представители министерств по делам молодежи, национальных молодежных советов, местных и региональных молодежных советов, молодежных организаций, молодежных работников, молодых людей и исследователей в области молодежи. Совет приветствует передачу лидирующей роли в рабочих группах национальным молодежным советам. Перед национальными рабочими группами стоит задача обеспечения участия государств-членов в развитии структурного диалога;

– Совет Европы призывает комиссию и государства-члены, а также всех заинтересованных лиц, постоянно поддерживать структурный диалог, собирать и распространять лучшие практики.

Европейская комиссия. Европейская комиссия отвечает за беспрепятственную реализацию программы «Молодежь в действии». Она регулирует бюджет и устанавливает приоритеты, определяет целевые аудитории и критерии Программы, оценивает ее реализацию в целом, результаты и продвижение Программы на европейском уровне.

Европейская комиссия несет ответственность за мониторинг и координацию деятельности национальных агентств по реализации Программы. Национальные агентства являются национальными операторами Программы, которые созданы и поддерживаются органами власти, ответственными за молодежную работу. Они расположены в каждой стране - участнице Программы.

В своей деятельности Европейская комиссия опирается на *Исполнительное агентство по аудиовизуальным, образовательным и культурным вопросам*, которое основано по решению Европейской комиссии 2005/56/ЕС от

14.01.2005 г. и отвечает за осуществление централизованных акций программы «Молодежь в действии». Оно также отвечает за весь цикл реализации этих проектов, от анализа заявок на финансирование до проведения итогового мониторинга. Агентство, кроме того, отвечает за проведение специальных конкурсов и осуществляет функции поддержки, прежде всего по отношению к Европейской волонтерской службе. Оно отвечает за страхование волонтеров, управление сетью Eurodesk, а также организации бывших волонтеров и молодежную платформу Евромед.

Новая интегрированная программа Европейского союза «Эразмус плюс» (2014-2020 гг.)

В рамках председательства Ирландии в Европейском союзе в результате многочисленных переговоров была принципиально одобрена новая программа по образованию, молодежи и спорту в ЕС - программа «Эразмус плюс» с общим бюджетом, составляющим примерно 16 млрд евро.

Основным отличием новой программы от ее предшественниц является ее интегративность - она соединяет в единую программу программы «Непрерывное образование» (состоящую, в свою очередь, из подпрограмм «Леонардо да Винчи», «Комениус», «Грюндтвиг», «Эразмус» и «Жан Монне»), «Молодежь в действии» и пять других международных программ, включая «Эразмус Мундус» и «Темпус».

Эта новая программа будет фокусироваться на формальном и неформальном образовании в ЕС для того, чтобы развить навыки и расширить возможности студентов, преподавателей и наемных работников устроиться на работу.

Программа сфокусирована на повышении мобильности студентов и преподавателей, она также реформирует сложившиеся ранее структуры и должна обеспечить сотрудничество в области образования со странами за пределами ЕС.

Несмотря на значительное увеличение общего финансирования Программы, многие руководители европейской молодежной политики остались недовольны интеграцией молодежной программы в образовательную. Они считают, что таким образом независимость молодежной политики ставится под угрозу.

Однако понять, оправдаются ли их опасения, можно будет лишь по истечении некоторого времени.

Финляндия (Член Совета Европы с 1995 г.)

Молодежь - социально-демографическая группа 14-29 лет. Молодых людей в Финляндии по данным на 2012 г., насчитывалось 1 млн человек, или 18,6% от общей численности населения.

Финансирование молодежной политики. В 2012 г. государственный бюджет выделил 72 млн евро на работу с молодежью.

Основная доля финансирования молодежной работы на местном уровне приходится на муниципальные бюджеты - около 85%. Государственные субсидии на работу с молодежью из государственного бюджета муниципальным бюджетам составили в 2012 г. 8 млн евро. В дополнение к этому Министерство образования и культуры Финляндии оказывает муниципалитетам различного рода финансовую помощь для реализации молодежных проектов.

Финансирование молодежных организаций происходит двумя способами: выделяются общие гранты и специальные гранты. Общие гранты идут на административные расходы и текущую деятельность, в то время как специальные гранты расходуются на поддержку конкретных проектов.

Для того чтобы получить финансирование, молодежная организация должна предоставить информацию о своей деятельности, доказав, что она имеет не менее 1 тыс. членов и что не менее 2/3 из них - в возрасте до 29 лет. Для этого все молодежные организации обязаны вести учет своих членов. Из данного правила могут быть исключения в случае, если молодежная организация работает с меньшинствами или занимается деятельностью, которая имеет значение на национальном уровне.

В Финляндии молодежные НКО играют значительную роль в молодежной работе и молодежной политике. Министерство образования и культуры ежегодно оказывает поддержку около 100 молодежным НКО в общей сумме 12 млн евро.

Комитет по субсидиям для молодежных организаций, члены которого номинируются молодежными организациями, ежегодно представляет Министерству предложения по предоставлению субсидий национальным молодежным организациям. Он также оценивает результаты проектов и разрабатывает систему субсидий.

Законодательство, регулирующее молодежную политику. Законодательство в области молодежной работы впервые было принято в Финляндии в 1972 г. - Акт о молодежи.

Законодательство пересматривается каждые десять лет (1986, 1995 и 2006 г.). Акт о молодежи определяет задачи и ценности молодежной работы и молодежной политики. Целью Акта о молодежи является поддержка развития и независимости молодых людей, продвижение активной гражданской позиции, предоставление возможностей для молодых людей и развитие молодежи.

Правительство Финляндии каждые четыре года принимает программу развития, направленную на обеспечение межотраслевого взаимодействия в области молодежной политики. Программа готовится Министерством образования и культуры в сотрудничестве с другими министерствами и определяет приоритеты молодежной политики на следующие четыре года.

Структура органов по делам молодежи. Министерством, ответственным за молодежную политику, является *Министерство образования и культуры*. Внутри министерства молодежная работа и молодежная политика являются сферой ответственности министра культуры и спорта.

Другие национальные структуры, напрямую вовлеченные в осуществление молодежной политики:

Государственный консультативный совет по делам молодежи и Комитет по субсидиям для молодежных организаций являются экспертными органами, оказывающими поддержку Министерству образования и культуры в молодежной сфере.

Первый орган сосредоточен на выработке молодежной политики, а второй содействует активному гражданскому участию молодежи, распределяя государственные субсидии национальным молодежным организациям.

Финский центр международной мобильности (ЦММ) является экспертной и сервисной организацией, подчиняющейся Министерству образования и культуры. Он координирует и управляет стипендиальными программами и программами обменов. ЦММ также отвечает за реализацию в Финляндии практически всех образовательных, культурных и молодежных программ Европейского союза.

В *Парламентскую комиссию по делам молодежи* входят представители Комитета по образованию и культуре финского Парламента, которые занимаются вопросами, связанными с образованием, обучением, профессиональной подготовкой, наукой, искусством, деятельностью в области культуры, спортом, молодежной работой, авторскими правами и финансовой помощью студентам. Деятельность комитета является очень важной, поскольку почти все решения финского Парламента базируются на отчетах комитета.

Финляндия делится на 19 областей и является самой децентрализованной страной в Европейском Союзе. Муниципалитеты имеют собственные правительства с очень широкими полномочиями и достаточно независимую экономику, они также обладают правом собирать налоги с местного населения.

Молодежная работа и молодежная политика на региональном уровне осуществляется областными государственными ведомствами под руководством Министерства образования и культуры. В их обязанности входит работа по следующим направлениям: молодежная занятость, доходы, жилье, образование и профессиональная подготовка, здравоохранение и досуг. Они проводят региональный мониторинг, оценку и развитие условий жизни молодых

людей. Центры экономического развития, транспорта и окружающей среды активно взаимодействуют с местными властями по вопросам молодежной политики.

Программа детской и молодежной политики обеспечивает муниципалитеты правилами и моделями по ее реализации на местном уровне.

Кроме того, многие муниципалитеты реализуют собственные программы в молодежной сфере.

Негосударственные структуры, работающие с молодежью

Национальный молодежный совет Финляндии - Альянssi - совет с более чем 100 членскими организациями, который включает в себя практически все национальные молодежные, досуговые и политические организации наравне с другими партнерами, занимающимися молодежной работой.

Существует также несколько местных молодежных советов, основанных муниципалитетами и независимых от Альянssi. Их задачей является выражение мнения и интересов молодежи на муниципальном уровне. Они сотрудничают друг с другом с помощью зонтичной организации «*Союз финских молодежных советов*».

Федеративная Республика Германия (дата вступления в Европейский союз 1957 г.)

Молодежь - социально-демографическая группа 14-27 лет. Однако, по данным Евростата⁸⁵, выделяются группы населения 15-29 лет. В этой группе в Германии в 2012 г. насчитывалось 14,03 млн человек, или 17,1% от общей численности ее населения.

Финансирование молодежной политики. Бюджет детской и молодежной политики на федеральном уровне в 2013 г. составил 368 710 тыс. евро, в 2012 г. - 332 087 тыс. евро, в 2011 г. - 283 973 тыс. евро. Бюджет Федерального плана для детей и молодежи в 2013 г. составил 148 091 тыс. евро, в 2012 г. - 147 931 тыс. евро, в 2011 г. - 149 817 тыс. евро.

Таким образом, расходы федерального бюджета в расчете на одного молодого человека составили в 2013 г 36,9 евро, увеличившись по сравнению с 2011 г. на 19%.

Основное финансирование детской и молодежной политики - около 85% государственного финансирования - осуществляется на уровне федеральных

⁸⁵ Евростат (англ. Eurostat) - статистическая служба Европейского Союза, занимающаяся сбором статистической информации по странам - членам ЕС и гармонизацией статистических методов используемых данными странами.

земель и муниципалитетов и зависит от их доходов (разница между землями в финансировании молодежных программ может достигать 4 раза).

Законодательство, регулирующее молодежную политику. Данная сфера регулируется федеральным и локальным законодательством, например: Гражданским и Уголовным кодексами, законами: «О федеральной социальной поддержке», «О детских и молодежных службах», «О защите молодых людей в общественных местах», «О защите молодых людей на рабочем месте», «О молодежных судах», «О профессиональном воспитании», «О распространении публикаций, наносящих ущерб молодым людям» и т. д.

Основным законом, регулирующим положение детей и молодежи, является Закон «О помощи детям и молодежи» 1991 г. (далее - «Закон»). Главными положениями указанного закона являются следующие:

1. Каждый ребенок и каждый подросток имеют право быть поддержанными в своем развитии и воспитанными как личности, несущие ответственность за собственную жизнь и способные вписываться в общество.
2. Молодым людям должны быть предоставлены необходимые для стимулирования их развития услуги в области работы с молодежью. Эти услуги должны быть ориентированы на интересы молодежи, молодежь должна принимать участие в их определении и артикулировании, ей должна быть дана возможность самоопределения и ее необходимо научить нести ответственность за общество и стимулировать к социальной активности.

Задачи работы с молодежью и социальной работы с молодежью регламентируются в отдельном разделе данного Закона. Тем самым подчеркивается ее особая значимость и отмечается ее действие на благо молодых людей.

К основным задачам работы с молодежью, согласно Закону, относятся:

- дополнительное (неформальное) образование молодежи (общее политическое, социальное, санитарно-гигиеническое, культурное, естественнонаучное и техническое образование);
- работа с молодежью в сфере выбора профессии, учебы и семьи;
- работа с молодежью в спорте, досуге и общении;
- международная работа с молодежью;
- организация отдыха детей и молодежи;
- консультирование молодых людей по интересующим (волнующим) их вопросам.

Молодые люди должны участвовать в определении и формировании задач по работе с молодежью, и это очень важно. Молодежь быстро замечает, когда ей дают слово лишь для проформы, а власти и ведомство по делам молодежи делают и разрешают то, что они сами считают правильным в сфере молодежной политики.

Структура органов по делам молодежи. Федеральное министерство по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи в Германии обладает «рамочными» компетенциями в отношении молодежной политики. Министерство принимает участие в развитии и осуществлении европейских молодежных программ и поручает экспертам изучать ситуацию в молодежной сфере и поддерживает соответствующие исследовательские проекты. Раз в четыре года Федеральное правительство представляет «Отчет о положении молодежи в Германии».

Федеральное правительство рассматривает молодежную политику как ответственность общества в целом по отношению к молодежи. В этом контексте Федеральное правительство определяет детскую и молодежную политику как:

1. Государственную политику, осуществляемую Федеральным министерством по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи. Министерство отвечает за основные государственные программы по молодежной политике, а также за вопросы, затрагивающие молодежь при реализации различных мер, входящих в компетенцию других федеральных министерств.
2. Межведомственную ответственность среди всех федеральных министерств, чья политика прямо или косвенно затрагивает интересы молодежи. Эти области включают образование, рынок труда, социальную политику, здравоохранение, юстицию, внутреннюю, региональную и муниципальную политику.

В шестнадцати федеральных землях Германии в качестве высшего органа по делам молодежи также действуют министерства по делам молодежи.

Федеральный консультативный комитет по делам молодежи - экспертная группа, которая вырабатывает рекомендации федеральному правительству в отношении вопросов, касающихся молодежи. Комитет состоит из 15 экспертов, принадлежащих к различным сферам деятельности - политической, правительственной, общественной, научной и к сфере молодежных организаций.

Германский национальный комитет по международной работе с молодежью (ГМК) представляет интересы немецкой молодежи на международном уровне и является полноправным членом Европейского молодежного форума. ГМК не занимается внутренней молодежной политикой и двусторонними международными отношениями, которые находятся в ведении составляющих его организаций. ГМК состоит из трех организаций:

- *Совет политической молодежи.* В Совете политической молодежи представлены политические молодежные организации, непосредственно связанные с партиями, избранными в бундестаг, или включенные в структуры партий.
- *Объединение спортивной молодежи.*
- *Федеральный совет молодежи Германии (Deutscher Bundesjugendring, DBJR)* объединяет 26 молодежных организаций, 16 молодежных советов германских земель и пять аффилированных организаций (аффилированные организации имеют совещательное право голоса) и фактически является национальным молодежным советом Германии. Федеральный совет молодежи Германии принимает участие в комиссиях и рабочих группах, делает заявления по законодательству и национальным докладам по молодежи, учреждает общественные должности по определенным проблемам, касающимся работы с молодежью и молодежной политики, а также публикует ежеквартально журнал «Jugendpolitik» («Молодежная политика»). Параллельно со встречами комитета и рабочих групп Федеральный совет молодежи Германии проводит работу по повышению информированности о проводимой работе среди своих организаций-членов.

Шестнадцать *молодежных советов германских земель (Landesjugendringe)* являются ассоциациями молодежных организаций, работающих активно на региональном уровне. Они образованы из независимых молодежных организаций с общим числом членов более 5 млн человек, чья деятельность доступна для 70% всех детей и подростков. Все, относящиеся к молодежи организации, представлены здесь: духовные организации, ассоциации торговых союзов, организации, нацеленные на осуществление гуманитарной или социальной деятельности, экологические и обучающие традициям.

Существует также большое число *местных молодежных советов (Kreis-/Stadtjugendringe)*. Местные молодежные советы являются самоорганизованными объединениями местных молодежных ассоциаций, организаций и инициатив. Их цель состоит в представлении интересов детей и молодежи перед широкой общественностью, политиками и административными структурами, для того чтобы сформировать и финансировать общую работу с молодежью и от имени ее и детей отстаивать социально-политические требования и решать вопросы, касающиеся жизнедеятельности молодежи.

Основные негосударственные агенты. Больше половины всех проектов и мероприятий по оказанию помощи молодежи организуют негосударственные объединения: от действующих во всей Германии молодежных организаций, благотворительных обществ и церквей до союзов, организаций, юридических объединений и групп самопомощи, работающих лишь в одной германской земле, одном городе или городском районе.

Соединенные Штаты Америки

Молодежь - социально-демографическая группа 13-29 лет. По данным за 2011 г., молодых людей в США насчитывалось 47,1 млн человек, или 15,2% от общей численности населения страны.

Законодательство, регулирующее молодежную политику: основой является ювенальное законодательство, определяющее взаимоотношения государства и молодежи в возрасте 14-19 лет. Впоследствии вступает в силу федеральное законодательство и набор законодательных актов, принятых каждым штатом. Законодательство штатов является независимым и не обязано соответствовать федеральному законодательству страны, что создает вариации при определении понятия «молодежь» (от 13 до 29 лет).

Структура органов по делам молодежи. Каждый штат принимает собственную программу развития молодежи, согласно действующему законодательству штата, и определяет приоритетные задачи исходя из политики штата, локальных потребностей и возможностей финансирования.

В США существует ряд стратегий (у штатов, политических партий, общественных и государственных организаций, бизнеса и т. д.), чтобы в явном виде отразить потребности, права и обязанности молодых людей 20-25 лет (плюс-минус два года). Они включают политику в области образования, ювенальную, социальную: медицинские услуги и медицинское страхование, благополучие ребенка и социальные службы, а также правовую политику. Стратегии объединяют различные компоненты государственной политики и адресны, чтобы повлиять на жизнь целевых групп молодежи. Они также определяют возраст, в котором молодые люди имеют право принимать участие во «взрослой» деятельности (работа, голосование, вождение транспортных средств, употребление алкоголя, самостоятельное проживание и т. д.). Это множество иногда конкурирующих между собой стратегий и программ, в рамках которых осуществляется независимая деятельность, и они редко принимают во внимание взаимосвязь между развитием штатов и страны в целом, а также поведением молодежи. Большинство этих стратегий рассматривают молодых людей как объекты для защиты или как субъекты проблем, которые нужно решить.

Молодежной политикой в США занимаются такие организации, как *Государственный департамент молодежной политики* и *USAID*. Молодежная политика также отражена в программах гендерного равенства и «Женской политики по расширению прав и возможностей», Департамента по защите от мятежей и экстремизма, чрезвычайном плане Президента США по медицинской защите (PEPFAR), Образовательной стратегии USAID, Стратегии по изменению климата и Стратегии развития (2012-2016 гг.), организации «Дети в беде», работающей по правительственному плану деятельности в чрезвычайных ситуациях.

Прямое участие в молодежных программах и программах развития детей и студентов принимают Министерство здравоохранения и социальной защиты, Министерство образования и Министерство труда. Они определяют направления молодежной политики, связанные с их деятельностью, оказывают поддержку программам, связанным с детьми и молодежью. Министерства также составляют регулярные (ежегодные) отчеты о состоянии молодежи в разрезе своей деятельности. Приоритетными направлениями молодежной политики государственных и общественных структур США являются: здоровье молодежи в возрасте до 18 лет, борьба с наркотиками и детской преступностью, а также программы трудоустройства детей и молодежи.

Сложная система государственного управления предоставляет штатам свободу выбора в поддержке какой-либо инициативы и финансирования на муниципальном уровне. Поскольку в разных штатах формируется собственная стратегия по работе с молодежью, которая определяет тип и направление деятельности государственных и частных организаций для данной территории, программы, реализуемые штатом, учитывают экономическую и социальную ситуацию и способствуют развитию молодежи в соответствии с определенными потребностями самих штатов.

Молодежные организации в США являются коммерческими и некоммерческими образованиями, не входящими в состав какой-либо правительственной структуры и самостоятельно определяющими сферу своей деятельности в молодежной среде. Часть из них была основана при поддержке государства (*Национальный комитет молодежи и детства, Форум развития молодежи*) и выполняет в основном аналитические и исследовательские задачи.

Большинство молодежных организаций имеет ярко выраженную идеологию: скаутские организации, политические и религиозные движения. Необходимо отметить большое число международных молодежных организаций гуманитарной и религиозной направленности, базирующихся в США. Их деятельность направлена на развитие не только молодежи в данной стране, но на осуществление взаимодействия с молодежными организациями других государств.

Крупнейшими организациями, *разрабатывающими программы развития и совершенствования молодежи*, являются государственные агентства по развитию молодежи «*Молодежные инициативы*» (Youth Initiative) и *Институт молодежной политики* (Youth Policy Institute), которые активно работают по оценке существующего положения молодежи и перспективам ее дальнейшего развития.

Все больше штатов и местных сообществ США признают необходимость более согласованных подходов к поддержке развития молодежи. Национальная ассоциация губернаторов и Национальная лига городов предприняли серьезные усилия по информированию и оказанию поддержки своим членам при проведении молодежной политики. Такие организации, как *Финансовый проект и Центр развития молодежи и политических исследований*

разработали методики и программы фандрайзинга для помощи штатам и муниципалитетам в поиске необходимых средств и вариантов финансирования для организации внешкольных занятий (дополнительного образования) детей и молодежи.

Крупные частные компании и предприятия также являются учредителями или спонсорами молодежных организаций, деятельность которых направлена на образование и культурное развитие современной молодежи. Во многих случаях такие организации привлекают различные фонды для осуществления совместных программ или финансирования своей деятельности.

Хотя программы развития молодежи в США часто фокусируются на возрастной когорте от 15 до 24 лет, политики признают, что молодежные программы USAID должны заниматься более широкой группой - от 10 до 29 лет, поскольку переход от детства к взрослой жизни не является одномоментным.

Вместе с тем до тех пор, пока молодежная политика строится вокруг развития молодежи, необходимо признать важность комплексных мер для работы с возрастной когортой 0-17 лет (которая определяется как «дети» по международным стандартам и Конвенции).

Инвестиции в молодежные программы могут снизить риски демографических и социальных угроз, включая высокий уровень безработицы среди молодежи, учащихся, бросивших школу, ранней (подростковой) беременности, инфицирования ВИЧ, а также плохое питание детей и подростков.

В США из заразившихся ВИЧ 45% - это молодежь в возрасте 15-24 лет. Среди молодежи растет доля курильщиков и злоупотребляющих алкоголем.

Ранние браки и беременность, ограниченность услуг планирования семьи являются основными причинами неспособности девушек и молодых женщин завершить свое образование и реализовать личный потенциал.

Для поддержания необходимого социального уровня детей и молодежи требуется существенно увеличить расходы в здравоохранении и на общественную деятельность.

Агентство США по международному развитию (USAID) в 2012 г. приступило к разработке федеральной стратегии развития молодежи с участием Межведомственной рабочей группы по международным программам⁸⁶. Новая стратегия должна основываться на следующих принципах:

- *Меры по развитию молодежи должны быть направлены на все слаты населения.* Несмотря на то что определенные группы молодежи больше подвержены риску и нуждаются в государственной поддержке, программы развития молодежи должны быть доступны для всех.

⁸⁶ Find Youth Info-2012. // <http://www.findyouthinfo.gov/provide-input>

- *Развитие молодежи должно быть основано на росте личной компетентности.* Программы развития должны быть направлены на рост компетентности и возможностей человека, их защиту от негативного влияния и помощь в моральном, эмоциональном, физическом и интеллектуальном развитии личности. Акцент на позитивном развитии повлияет на взаимоотношения и поведение молодежи, что позволит ее представителям стать здоровыми и успешными гражданами, родителями и работниками.

- *Семья имеет большое значение для поддержки здоровья молодежи.* Политика развития молодежи должна основываться и опираться на гуманитарные организации и услуги детских и подростковых поликлиник, чья деятельность направлена на укрепление семьи.

- *Развитие молодежи должно быть всесторонним и непрерывным.* Стратегия развития молодежи предполагает соответствующую работу по реализации физических, эмоциональных, социальных, экономических и духовных потребностей молодежи. Она должна базироваться на тесной интеграции с такими системами, как образование, здравоохранение, психологические службы, трудовое и ювенальное законодательство, которые взаимодействуют с молодежью на разных стадиях ее развития.

- *Стратегия развития молодежи должна основываться на местных потребностях.* Молодежная политика должна включать меры, способствующие укреплению потенциала местных общин, что, в свою очередь, будет обеспечивать развитие подрастающего поколения. Это поможет вовлечь молодежь, семьи, школы и другие общественные организации в общую структуру, которая создает среду для поддержки и развития молодежи и детства. Кроме того, в этих условиях молодежь лучше адаптируется к уникальным потребностям местного сообщества.

- *Необходимо обеспечить вовлечение молодежи в процесс принятия решений.* Молодежь должна участвовать в принятии решений как на региональном, так и на более высоком уровнях.

Стратегия развития молодежи определяет, что молодежь должна получить больший доступ к экономическим и социальным возможностям, чтобы внести свой вклад в экономический рост, жить здоровой жизнью, создать семью и помочь развитию местных сообществ и росту национального благосостояния в целом.

Молодежь должна полноценно участвовать в процессах демократического развития, играть активную роль в строительстве гражданского общества. Молодежь должна иметь голос в местных и национальных организациях, получать поддержку со стороны муниципальных властей.

Молодежные программы в США традиционно реализуются в конкретных секторах, включая здравоохранение, образование, занятость и социальную сферу. Однако все чаще специалисты по молодежной политике рекомендуют расширить границы деятельности, чтобы сделать их межсекторальными и

комплексными, что позволит больше внимания уделять качеству развитию молодежи в США.

Общий объем финансирования молодежных организаций в США из государственных и частных источников в последние годы составляет примерно 1,1-1,2 млрд долл., что нельзя считать достаточно крупными расходами на эти цели. Вместе с тем их деятельность можно оценить как вполне эффективную, хотя несомненно, что увеличение инвестиций в молодежь дало бы еще больший эффект.

Япония

Молодежь - социально-демографическая группа 15-29 лет. Молодых людей в Японии, по данным на 2010 г., насчитывалось 20,0 млн человек, или 15,7% от общей численности японского населения.

Законодательство, регулирующее молодежную политику, опирается на Акт «О содействии развитию и поддержке детей и молодежи», принятый в 2010 г., и отдельные законодательные акты, регламентирующие молодежную политику.

Стратегия молодежной политики регулируется также «Национальной политикой по развитию молодежи», которая в контексте мировых трендов продвигает идеи здорового образа жизни молодежи, социализацию и интеграцию молодежи в японское общество.

Структура органов по делам молодежи. После вступления в апреле 2010 г. в действие акта «О содействии развитию и поддержке детей и молодежи» было создано специальное Управление в Секретариате Кабинета министров Японии. Данным Управлением руководит премьер-министр, руководитель Секретариата Кабинета министров и министр по делам детей и молодежи являются заместителями руководителя Управления, а все остальные члены Кабинета министров в него входят.

В структуре правительства за реализацию политики молодежного развития отвечает *Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологий.*

Национальный совет молодежных организаций объединяет общенациональные молодежные организации Японии. Совет был создан в 1951 г. с целью содействия развитию организованного молодежного движения в Японии и развития сотрудничества молодежных организаций. Сегодня Совет состоит из 24 организаций и вносит заметный вклад в формирование и реализацию молодежной политики.

Национальная ассамблея развития молодежи была создана в 1966 г. при содействии Министерства общественного управления, внутренних дел, почты и телекоммуникаций с целью проведения специальных кампаний для молодежи

на национальном уровне. Ассамблея состоит из общенациональных молодежных организаций, благотворительных организаций и экспертов. Также были созданы ассамблеи развития молодежи на региональном и муниципальном уровнях. Основные задачи Национальной ассамблеи: содействовать проведению кампаний по развитию молодежи, поддерживать проведение кампаний на региональном уровне и поддерживать развитие молодежных организаций в стране. С 1975 г. Национальная ассамблея также начала проводить кампании на международном уровне и развивать международное сотрудничество.

В Японии организованы *Молодежные центры* в целях содействия развитию молодежи, предупреждению преступности, поддержки здоровья молодых людей и детей. В 2013 г. по всей стране действовало 703 таких центра, из которых 45 (6,4% от общего числа) имеют статус генеральных консультационных центров. Общее число проводимых консультаций около 220 тыс. (2011 г.). Консультации проводятся с молодыми людьми, родителями, в школах. В целях профилактики правонарушений проводится патрулирование улиц общественными патрулями в основном по вечерам и во время возвращения учеников из школы. Эта работа проводится в сотрудничестве с полицией. Также центрами ведутся работы по реинтеграции детей, вернувшихся из заключения (школа возврата), по пропаганде здорового образа жизни и здорового питания.

Для анализа молодежной политики выбраны также страны, входящие, наряду с Россией, в БРИКС⁸⁷, а именно Бразилия, Индия, Китай и Южная Африка.

Ежегодно в рамках сотрудничества стран группы БРИКС проводится молодежный саммит, который рассматривает программы поддержки и развития молодежи в данных странах. Основными пунктами саммита являются проблемы безработицы среди молодежи, а также образовательные программы, проводимые правительствами указанных государств.

При выработке стратегии развития молодежи страны БРИКС обсуждают возможности кооперации в финансовом и правительственном секторах, а также возможности экономического сектора, чтобы разработать соглашения, которые помогут поддержать молодежные организации указанных стран.

⁸⁷ БРИКС (англ. BRICS) - группа из пяти быстроразвивающихся стран: Федеративная Республика Бразилия, Республика Индия, Китайская Народная Республика, Российская Федерация, Южно-Африканская Республика. Сокращение BRIC было впервые предложено Джимом О'Нейлом, аналитиком Goldman Sachs, в ноябре 2001 г. в аналитической записке банка. До 2011 г. по отношению к организации использовалась аббревиатура БРИК. В связи с присоединением ЮАР к БРИК 18 февраля 2011 г. по заявлению индийского министра финансов с этого времени группа стала носить название BRICS.

Федеративная Республика Бразилия (участница БРИКС)

Молодежь - социально-демографическая группа 15-29 лет. Молодых людей в Бразилии 15-24 лет, по данным на 2011 г., насчитывалось 33,5 млн человек, или 17,4% от общей численности населения (193,9 млн человек). Вместе с тем в этих данных не учтена молодежь 25-29 лет. Большая часть населения проживает в городах (87%). Уровень безработицы среди молодежи в 2011 г. составлял 15% от общего числа безработных.

Законодательство, регулирующее молодежную политику: По инициативе Национального совета 05 августа 2013 г. были принят Акт о молодежи (*Estatuto da Juventude*), который определяет принципы работы молодежных программ, оговаривает права молодежи и предусматривает создание *Национальной молодежной системы* (*Sistema Nacional da Juventude*). Акт определяет молодежь как группу населения от 15 до 29 лет⁸⁸, однако для молодежи от 15 до 18 лет приоритетным является детское законодательство - «Акт о детях и подростках» (*Estatuto da Criança e do Adolescente*). В этом случае Акт о молодежи применяется в качестве дополнительного закона в случаях, не противоречащих более раннему закону.

Акт о молодежи определяет следующие положения национальной программы развития молодежи:

- не менее 30% ресурсов Национального фонда культуры должны выделяться на культурные программы и проекты, ориентированные преимущественно на молодежь;
- средства массовой информации, такие как радио и телевидение, должны сформировать особое информационное пространство, ориентированное на молодежь;
- правительство должно принимать меры для подготовки выхода молодежи на рынок труда, устанавливая в программах занятости первый приоритет для молодых работников и вводя непосредственное обучение молодых специалистов в государственных структурах;
- координация различных стратегий муниципальных и государственных образований относительно молодежи, а также молодежных союзов и организаций должна осуществляться через национальную систему молодежи (*Sinajuve*) при поддержке федерального правительства и участии соответствующих министерств;
- правительство создает молодежные советы для сотрудничества с молодежью при дальнейшей разработке государственной политики.

⁸⁸ Несмотря на определение, данное в законодательстве, статистическая информация приводится отдельно для групп населения 15-24 лет и 25-54 лет, поэтому молодежью будет считаться население от 15 до 24 лет.

Структура органов по делам молодежи. Все программы и инициативы по развитию молодежи в Бразилии координируются *Секретариатом Национального совета по делам молодежи*. Национальный совет включает в себя представителей различных министерств и молодежных организаций Бразилии.

Под эгидой Национального совета проходят ежегодные конференции по делам молодежи среди стран Латинской Америки, а также внутренние конференции среди представителей различных молодежных инициатив.

Кроме того, в Бразилии функционируют форумы *Национального государственного управления и Молодежного развития*, которые тесно сотрудничают с Национальным советом по делам молодежи в области развития и совершенствования дальнейших молодежных программ.

Национальный совет также является инициатором нескольких государственных программ развития образования и трудоустройства среди молодежи, проводимых в партнерстве с министерствами труда и образования Бразилии.

Молодежные программы рассчитаны на разные возрастные группы молодых людей, поскольку каждая из них обладает собственной спецификой. Наибольшее число программ задействует молодежь в возрасте 18-25 лет и способствует получению образования и трудоустройству молодых бразильцев.

Наибольшую социальную опасность представляет высокий уровень безработицы среди молодежи старших возрастов и низкий образовательный уровень населения. Основной и наиболее важной программой является преодоление безработицы среди выпускников средних и высших учебных заведений. В настоящее время этим занимается Национальный совет при поддержке отраслевых министерств. Каждое министерство запускает собственную программу привлечения молодежи к трудовой деятельности и профессиональной подготовке в соответствии со спецификой производства в данной отрасли, что способствует интеграции молодых людей в современное общество и позволяет воспитывать полноценных граждан. Кроме того, активно реализуются программы обучения для студентов и выпускников вузов, являющиеся частью стратегии развития высокотехнологичного общества в Бразилии. Данные программы представляют собой обучение молодых специалистов высоким технологиям или техническим специальностям, связанным с использованием высокоточного оборудования.

Согласно принятой на данный момент стратегии развития промышленности и экономики страны, государство остро нуждается в специалистах технического и информационного профилей, что порождает спрос на них в рамках действующей образовательной модели. Развитие данных программ происходит при тесном сотрудничестве с государственными образовательными учреждениями и финансируется государством.

Еще одной острой проблемой является высокий уровень преступности среди молодежи. Многие программы, проводимые правительством, направлены на

снижение молодежной преступности и сокращения численности наркоманов среди молодых людей.

Широкая поддержка государством молодежных реабилитационных программ осуществляется с участием ювенальных структур и воздействует на всю группу молодежи в возрасте 14-24 лет. Эта политика позволяет обеспечивать профилактику преступности среди учащихся старшего школьного возраста и контролировать вовлеченность молодежи в социальную деятельность.

Указанные инициативы являются частью общей государственной политики по снижению в стране уровня преступности и реализуются в рамках государственных программ помощи населению. Активное участие в них принимают некоммерческие организации и благотворительные фонды. Другим видом государственных программ, направленных на развитие молодежи, являются программы в области охраны здоровья и спорта. Активное распространение здорового образа жизни пропагандируется через молодежные организации и способствует вовлечению молодежи в общественную деятельность.

Негосударственные молодежные организации Бразилии занимаются различными направлениями развития молодежи - гуманитарными, спортивными, образовательными. Большая их часть является частными и финансируется благотворительными фондами. Эти организации контролируются секретариатом Национального совета по делам молодежи и должны регулярно предоставлять ему отчетность о своей деятельности.

Еще одной крупной молодежной программой является сотрудничество с католическими организациями (A Pastoral da Juventude do Brasil), проводящими политику развития и воспитания молодежи как в Бразилии, так и в других странах Латинской Америки.

Основным родом деятельности подобных организаций является образовательная или реабилитационная деятельность, которая ведется в соответствии с государственными или международными программами помощи молодежи. Многие программы, инициированных бразильским правительством, являются частью общей молодежной политики стран Латинской Америки. Бразилия также активно участвует в международных и испаноязычных программах развития молодежи.

Республика Индия (участница БРИКС)

Молодежь - социально-демографическая группа 13-35 лет. Молодых людей в Индии, по данным на 2012 г., насчитывалось 550 млн человек, или 45,3% от общей численности населения страны.

Структура органов по делам молодежи. Молодежная политика в Индии находится в ведении *Министерства по делам молодежи и спорта*, которое

является основным министерством, координирующим все программы и проекты по молодежной политике.

Национальный комитет по молодежной политике и программам оценивает и корректирует различные программы и проекты в молодежной сфере. Он также разрабатывает рекомендации правительству по реализации мер плана действий в области национальной молодежной политики.

В силу того что развитие молодежи является одним из основных компонентов национального развития и повышения качества человеческих ресурсов для такой большой страны, как Индия, правительством было решено, что необходим исследовательский институт, который мог бы определить все значимые аспекты мотивации молодых людей и разрабатывать программы повышения благосостояния молодежи. С этой целью *Министерством по делам молодежи и спорта, Министерством развития человеческих ресурсов* и правительством Индии была создана независимая организация - *Национальный институт развития молодежи имени Раджива Ганди*.

Институт стал профессиональным ресурсным агентством и научно-исследовательским центром по молодежной тематике, содействуя работе правительства и неправительственных организаций. Институт тесно сотрудничает с молодежными организациями и молодежными политическими движениями⁸⁹ в области разработки и реализации тренинговых программ и других мероприятий, содействующих развитию молодежи, как в сельской, так и в городской среде. Кроме того, институт регулярно реализует исследовательские проекты, направленные на определение наиболее важных для развития молодых людей областей и на развитие потенциала молодежи.

Национальная сервисная служба (НСС) Министерства по делам молодежи и спорта была основана в 1969 г. в 37 университетах страны с участием 40 тыс. студентов. Основной фокус программы - личностное развитие студентов через общественно-полезную деятельность. На настоящий момент ВФС насчитывает более 3,2 млн волонтеров в 298 университетах, 42 советах старшей школы и директорате по профессиональному образованию. С даты своего основания около 37,5 млн студентов прошли через ВФС в качестве волонтеров.

Неру Юва Кендра Сангатан (НЮКС) является автономной организацией *Министерства по делам молодежи и спорта*, которая была основана в 1972 г. НЮКС имеет отделения в 501 округе страны и стала одной из крупнейших молодежных организаций в мире, насчитывая 4,2 млн членов, которые вовлечены в работу организации через молодежные клубы в деревнях. Аудитория организации - молодежь из сельской местности, не попавшая в систему образования.

⁸⁹ Например, *Индийский молодежный конгресс* и *Национальный студенческий союз Индии* в рамках Национального Индийского конгресса, *Всеиндийская федерация студентов* и *Всеиндийская федерация молодежи* в рамках Коммунистической партии Индии.

Молодежные клубы работают в области образования, обучения и профессиональной подготовки, повышения сознательности, развития социальной гармонии и самозанятости, культурных и спортивных мероприятий, трудолюбия и сотрудничества, а также развития тела с помощью спорта и приключений и ума с помощью постоянного знакомства с новыми идеями и стратегиями развития. Для реализации программ у отделений НЮКС в каждом округе есть молодежный координатор, волонтеры Национального молодежного корпуса и молодежные лидеры.

Китайская Народная Республика (участница БРИКС)

Молодежь - социально-демографическая группа 15-30 лет. Молодых людей 15-24 лет в КНР, по данным на август 2013 г., 196 млн человек, что составляет 14,5% от общей численности населения Китая. Значительная часть современной китайской молодежи - это выходцы из последних многодетных семей провинций и сельских местностей. В подавляющем большинстве сельская молодежь, покидая деревни, активно стремится устроиться на государственную службу и жить в крупных городах. Многие молодые люди становятся членами Коммунистической партии Китая, поскольку члены партии пользуются уважением в китайском обществе.

Законодательство, регулирующее молодежную политику. Закон «О молодежи Китая»⁹⁰ является основным законодательным актом, в котором сформулированы главные принципы поддержки молодежи, а также обозначен ряд первоочередных мер, направленных на решение актуальных жизненных проблем китайской молодежи (обеспечение рабочими местами и жильем, поддержка молодых семей, выплата пособий по безработице и некоторых других, мероприятия по охране здоровья, поддержка деятельности молодежных организаций, организация работы с молодежью и пр.).

Помимо указанного Закона работа с молодежью осуществляется в соответствии с текущими решениями Коммунистической партии Китая.

Структура органов по делам молодежи

Коммунистический союз молодежи Китая (КСМК) - массовая молодежная организация в КНР, являющаяся одной из крупнейших в мире. КСМК создан как политическая организация молодежи при Коммунистической партии Китая⁹¹. В

⁹⁰ 20 лет политики реформ и открытости. Пекин, 1998. С. 7-8.

⁹¹ Основан в мае 1922 г. как Социалистический союз молодежи Китая. В 1949 г. переименован в Новодемократический союз молодежи Китая. В 1957 г. получил современное название — Коммунистический союз молодежи Китая. В период культурной революции комсомол был оттеснен на второй план новой массовой организацией молодежи — хунвэйбинами. В 1970-е гг., после роспуска организации хунвэйбинов, деятельность КСМК возобновилась и его ведущая роль была восстановлена. См.: Сайт электронной «Энциклопедии Коммунист.ru» http://www.kommunist.ru/Коммунистический_союз_молодежи_Китая

организацию входит политически активная молодежь в возрасте 14-28 лет, признающие Устав Союза, выполняющие решения руководящих органов комсомола, активно работающие в одной из организаций Союза и регулярно платящие членские взносы.

КСМК официально считается «школой практического обучения широких молодежных масс социализму с китайской спецификой и коммунизму, помощником и резервом партии» и является официальным проводником политики партии в отношении молодежи⁹². По данным ЦК КСМК по состоянию на конец 2012 г., общее число членов Коммунистического союза молодежи Китая составило 89,9 млн человек. На территории КНР действуют 3,59 млн низовых комсомольских организаций, включая 271 тыс. низовых комсомольских комитетов, 22 тыс. низовых комсомольских рабочих комитетов и 3,087 млн комсомольских ячеек.

КСМК выполняет руководящие функции в работе детской Пионерской организации Китая, объединяющей детей до 15 лет.

Всекитайская федерация молодежи (ВФМ) - объединение на принципах коллективного членства различных молодежных организаций под руководством КПК и КСМК. ВФМ основано в мае 1949 г. В ее состав входят: Коммунистический союз молодежи Китая, Всекитайская федерация студентов (объединенная организация союзов учащихся вузов, аспирантуры и средних школ), Всекитайская христианская ассоциация молодых людей, Всекитайская христианская ассоциация молодых женщин, Столичная ассоциация молодых редакторов и журналистов, Всекитайская ассоциация молодежи доброй воли, Общество китайской молодежи по содействию хозяйственному развитию, Всекитайское общество по изучению проблем молодежи, Всекитайская федерация молодых предпринимателей, Всекитайская федерация молодых предпринимателей сельских районов. Всекитайская ассоциация молодых научно-технических работников, Федерация молодежи учреждений, непосредственно подчиненных ЦК КПК, Федерация молодежи центральных государственных учреждений, Всекитайская Федерация молодежи гражданской авиации, а также члены ассоциаций молодежи всех провинций, автономных районов и городов центрального подчинения. В лице КСМК осуществляется связь между Компартией и правительством, с одной стороны, и членами различных организаций ВФМ - с другой. КСМК выступает в качестве куратора претворения в жизнь партийной молодежной политики.

Особенностью молодежной политики КНР является трудовая этика. Исходя из необходимости соблюдения норм трудовой этики, выстраиваются программы по широкому вовлечению молодежи в трудовую деятельность. Особая роль отводится участию студентов в работе специально создаваемых на период летних каникул трудовых лагерей. В трудовых лагерях их участники

⁹² Устав Коммунистической партии Китая. Глава X. Ст. 49. См.: Сайт Центрального телевидения Китая CNTV-Россия // http://www.cntv.ru/2012/10/09/ART11349752950893320_9.shtml

занимаются сельскохозяйственной деятельностью в сельских районах страны. Все участники летних трудовых лагерей получают денежное пособие, что позволяет молодежи получить финансовую независимость от родителей, пусть и на короткий период каникул. В ходе работ в лагерях молодежь получает полезные навыки коллективной трудовой деятельности, а также первые профессиональные умения и навыки⁹³.

Южно-Африканская Республика (участница БРИКС)

Молодежь - социально-демографическая группа 14-35 лет. В 2012 г. в ЮАР молодых людей в возрасте моложе 35 лет насчитывалось 77,6% от общей численности населения страны, в том числе 24% в возрасте от 15 до 24 лет⁹⁴.

В городах проживают 63,8% населения, уровень безработицы среди молодежи составляет около 50% (по данным на 2011 г.).

Законодательство, регулирующее молодежную политику: молодежная политика в ЮАР определяет молодежь как социальную группу в возрасте от 14 до 35 лет. Однако законодательно в качестве молодежи рассматриваются молодые люди в возрасте 15-28 лет, статистические же данные приводятся по группе 15-24 года.

Законодательство, определяющее особенности положения молодежи, состоит из следующих документов:

- *Национальной программы молодежного развития*, определяющей молодежную политику страны, стратегию развития программ и инициатив в данной сфере, требования и тенденции воспитания молодежи в обществе;
- *Национального Акта о молодежном развитии*, принятого в 2008 г. по инициативе *Национального агентства по молодежному развитию*. Данный акт ликвидирует пробелы национального законодательства по отношению к молодежным инициативам.
- *Хартии Африканской молодежи*, принятой в 2006 г. и являющейся стратегической базой для определения направлений молодежной политики, она также определяет возможности вхождения молодежи в органы власти на региональном и национальном уровнях

Хартия согласуется с принципами *Африканского Союза (AU)* и Конституции ЮАР и является основой для разработки социально-экономических программ в молодежной сфере.

⁹³ 20 лет политики реформ и открытости. С. 7-8.

⁹⁴ По данным Фонда ООН в области народонаселения.
<http://countryoffice.unfpa.org/southafrica/2013/04/22/6609/youth/>

Структура органов по делам молодежи

Национальная комиссия по делам молодежи - орган, отвечающий за разработку национальной молодежной политики, координирование процесса ее реализации, а также за лоббирование интересов молодежи и пропаганду молодежного развития в ЮАР.

Основными направлениями молодежной политики в ЮАР являются программы образования и трудоустройства молодежи, а также программа помощи молодежи с заболеваниями ВИЧ/СПИД (в 2011 г. инфицированные составляли 12% среди 15-18 летних и 25% среди 20-24 летних). Такие программы финансируются на государственном уровне и, как правило, получают зарубежную помощь.

Для реализации медицинских программ в ЮАР установлен один из самых высоких уровней участия волонтеров, большая часть этих программ направлена на сокращение общей численности заболевших. Частью программы профилактики и лечения СПИД является политика Министерства здравоохранения в области контроля над рождаемостью.

На государственном уровне осуществляется политика помощи молодежи, проживающей в отдаленных районах. Здесь актуальной является проблема получения детьми и молодежью среднего образования. Государством активно проводится реализация программ помощи и развития образования, социального обеспечения и здравоохранения. Эти программы осуществляются при поддержке международных фондов и организаций, оказывающих финансовую и волонтерскую помощь африканским странам.

Проблема среднего образования сегодня решается путем создания колледжей и школ для молодежи на местном уровне, чтобы дети, не получившие должного образования в обычной школе, могли продолжить обучение в специализированных школах и получить навыки, необходимые в дальнейшей жизни.

Вопросы здравоохранения определяются национальной политикой развития медицины и социальной сферы и направлены на улучшение условий жизни за пределами больших городов. Главной проблемой государства при реализации этих программ является нехватка квалифицированных специалистов, способных оказывать медицинскую помощь населению в отдаленных регионах страны.

Частью этого блока является также программа помощи малообеспеченному населению, проводимая в рамках деятельности министерства здравоохранения и социального обеспечения.

Программа контроля над преступностью среди молодежи и подростков была принята в 2008 г. и сейчас является частью общей молодежной политики. Сюда также входит программа трудоустройства молодежи в возрасте 14-20 лет,

которая проводится *Национальным агентством по развитию* при поддержке других государственных структур.

Широкое распространение получили инициативы по интеграции молодежи в современное общество, направленные на реабилитацию наркозависимой молодежи, а также молодежи, имевшей проблемы с законом.

Министерство частного предпринимательства активно развивает программу участия молодежи в предпринимательском секторе. Программа осуществляется при поддержке государственных компаний и предназначена для обучения молодого поколения профессиональным навыкам и развитию лидерских качеств.

Стратегия развития молодежи включает в себя деятельность молодежных организаций, в частности *Молодежного движения ЮАР*, являющегося государственной молодежной организацией.

На территории ЮАР также действуют различные негосударственные и частные организации, занимающиеся развитием культуры, образования и спорта среди молодежи. Как правило, негосударственные организации, такие как *Молодежный совет ЮАР*, ставят перед собой задачи политического и культурного воспитания молодежи, в то время как частные объединения занимаются вовлечением молодых людей в экономическую и трудовую жизнь страны. Кроме того, в ЮАР активно действуют международные фонды, предоставляющие молодежи возможность получения образования или профессиональных навыков. Отдельно необходимо выделить действующие в ЮАР программы, направленные на глобальное развитие молодежи всего африканского континента.

Мониторинг развития молодежи проводится частными организациями, такими как *Форум молодежного развития*. На федеральном уровне по результатам мониторинга, проводимых на его основе дополнительных исследований и общественных обсуждений осуществляется корректировка молодежной политики.

* * *

В Российской Федерации по сравнению со странами БРИКС, к которым Россию относят как динамично развивающуюся экономику, в сфере молодежной политики за последние 20 лет проявились существенные отличия:

- отсутствие разграничения полномочий между федеральными и региональными структурами молодежной политики;
- фрагментарность включенности молодежи в существующие стратегические программы;
- слабое финансирование молодежной политики из федерального бюджета;

- минимальная финансовая поддержка детских и молодежных объединений на уровне субъектов Федерации;

отсутствие у бизнес-сообщества стимулов поддерживать молодежные и детские организации;

- свертывание федеральных целевых программ, направленных на поддержку развития молодежи⁹⁵;

- отсутствие стратегического планирования развития человеческого капитала молодежи.

⁹⁵ В настоящее время молодежная проблематика представлена в ГП «Развитие образование» (2013-2020 гг.) как Подпрограмма «Вовлечение молодежи в социальную практику», что значительно сужает сферу государственной молодежной политики.

1.3. Анализ последствий сохранения трендов в развитии российской молодежи в перспективе до 2025 г.

При подготовке данного раздела учитывались положения:

- 1) Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г., в том числе:
 - Указ Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» № 596⁹⁶;
 - Указа «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» № 597⁹⁷;
- 2) Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее - КДР-2020)⁹⁸;
- 3) Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (далее - Прогноз МЭР-2030)⁹⁹.

В КДР-2020 и Прогнозе МЭР-2030 основное внимание было обращено на прогнозируемые изменения состояния рынка труда, в частности, создания 25 млн высокопроизводительных рабочих мест и тех требований к работникам, который предполагает переход экономики Российской Федерации на траекторию инновационного развития.

В настоящее время и на перспективу ближайших 10-15 лет *ведущим внешним условием* развития молодежи становится **демографический тренд**.

В Прогнозе МЭР-2030 отмечено, что:

Ожидаемые демографические сдвиги задают жесткие требования к будущим тенденциям развития рынка труда. Возрастная структура населения будет сдвигаться в сторону постарения, будет увеличиваться численность населения

⁹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». В соответствии с пунктом 4 данный документ вступил в силу со дня его официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.05.2012 г.).

⁹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». В соответствии с пунктом 4 данный документ вступил в силу со дня его официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.05.2012 г.).

⁹⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). Изменения, внесенные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 г. № 1121-р, вступили в силу с 08.08.2009 г.

⁹⁹ Сайт Минэкономразвития России http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06

старше трудоспособного возраста, а численность населения трудоспособного возраста, наоборот, снижаться. Эти тренды приведут к существенному росту демографической нагрузки на трудоспособное население.

Неблагоприятное изменение возрастной структуры населения будет ограничивать возможности компенсации негативных демографических тенденций повышением уровня экономической активности населения. К 2030 г. существенно возрастет количество граждан пенсионного возраста (60-72 года), которые традиционно имеют низкую степень экономической активности. При этом сокращение численности населения в основном будет связано с когортами 20-40 летних, экономическая активность которых выше среднего уровня. Экономическая активность молодой части населения может сдерживаться ростом спроса на высшее образование.

С другой стороны, сейчас уровень экономической активности населения в возрасте 25-59 лет довольно высокий, а среди женщин является одним из наиболее высоких в мире. Основные меры будут направлены на сохранение уровня экономической активности этой возрастной группы, в том числе мерами политики занятости, направленными на повышение экономической активности многодетных родителей, родителей детей-инвалидов, граждан, имеющих ограничения трудоспособности по состоянию здоровья¹⁰⁰.

Кроме того, для разработки стратегии молодежной политики на долгосрочный период важными являются следующие положения Прогноза МЭР-2030, а именно то обстоятельство, что переход к инновационной экономике приведет к изменению сложившейся структуры занятости, перераспределению работников по секторам экономики, расширению сферы услуг, развитию инновационных направлений деятельности и возникновению новых направлений занятости.

При этом наибольшее сокращение занятости за период 2012-2030 гг. будет происходить в отраслях реального сектора экономики (сельском хозяйстве, промышленных видах деятельности, строительстве, на транспорте и в связи) - на 24%. Высвобождаемые из производственных секторов работники будут находить работу в сфере услуг и торговле. Численность занятых в этих сферах к 2030 г. вырастет на 11%.

Несмотря на общее снижение занятости, наибольший прирост ВПРМ¹⁰¹ произойдет в обрабатывающих отраслях промышленности, где будет дополнительно создано 2 млн ВПРМ, а общая обеспеченность ВПРМ в этом виде деятельности увеличится с 32% от всех рабочих мест до 56%. Более чем на 1 млн вырастет количество ВПРМ в строительстве, торговле, здравоохранении и предоставлении социальных услуг. Значительно возрастет доля ВПРМ в секторе услуг - с 2-6% до 15-25%. Общее невысокое количество ВПРМ в этом секторе объясняется доведением зарплат педагогического персонала и работников

¹⁰⁰ Прогноз МЭР-2030. - С. 89.

¹⁰¹ ВПРМ - высокопроизводительные рабочие места.

здравоохранения до средней зарплаты по экономике, в то время как средняя зарплата в 2020 г. не достигнет принятых для определения ВПРМ критериев (Табл. 1).

Таблица 1. Структура высокопроизводительных рабочих мест по видам экономической деятельности, %

<i>Отрасли</i>	<i>2011 г.</i>	<i>2020 г.</i>
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	6,4	3,5
Рыболовство и рыбоводство	0,5	0,3
Добыча полезных ископаемых	4,3	2,7
Обрабатывающие производства	18,4	19,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,0	4,7
Строительство	11,6	12,1
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	26,0	25,5
Гостиницы и рестораны	1,7	1,7
Транспорт и связь	12,3	8,1
Финансовые услуги	1,3	1,4
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	10,3	7,7
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	1,3	3,2
Образование	0,7	3,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,7	4,5
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0,5	1,4
ВСЕГО	100,0	100,0

Модернизация российской экономики будет сопровождаться увеличением спроса на высококвалифицированные кадры. Формирование квалифицированных рабочих кадров в соответствии с потребностями экономики предусматривает улучшение качества рабочей силы и развитие ее профессиональной мобильности на основе реформирования системы профессионального образования всех уровней, развития системы непрерывного профессионального образования, системы профессиональной

подготовки и переподготовки кадров с учетом государственных приоритетов развития экономики¹⁰².

Демографический вызов молодежной политики

Демографический прогноз показывает существенное снижение численности молодежи до 2025 г. (рис. 1).

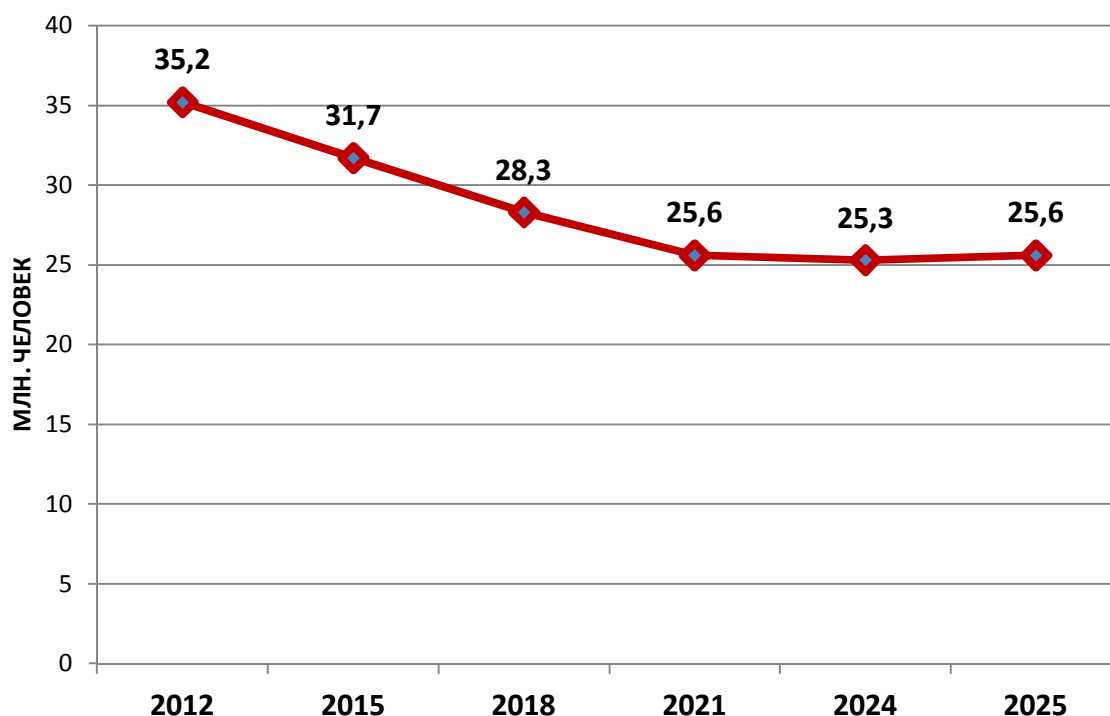


Рис. 1. Численность молодежи 14-30 лет в Российской Федерации в 2012-2025 гг., млн человек

Источник: Демографический прогноз Росстата до 2030 г.¹⁰³

Численность молодежи сокращается с 35,2 млн человек (2012 г.) до 25,6 млн человек (2025 г.), или на 27,3%. При этом минимальная численность молодежи достигается в 2024 г. 25,3 млн человек. Таким образом, в 2025 г. начинается новый, но небольшой подъем численности молодых людей 14-30 лет.

Вместе с тем, если смотреть по возрастам, отнесенным к молодежи, то в 2025 г. по сравнению 2012 г. картина меняется следующим образом: нарастает

¹⁰² Прогноз МЭР-2030. С. 91-92.

¹⁰³ Сайт Росстата. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/

численность в ранних молодежных возрастах и продолжается спад в более старших (рис. 2 и 3).

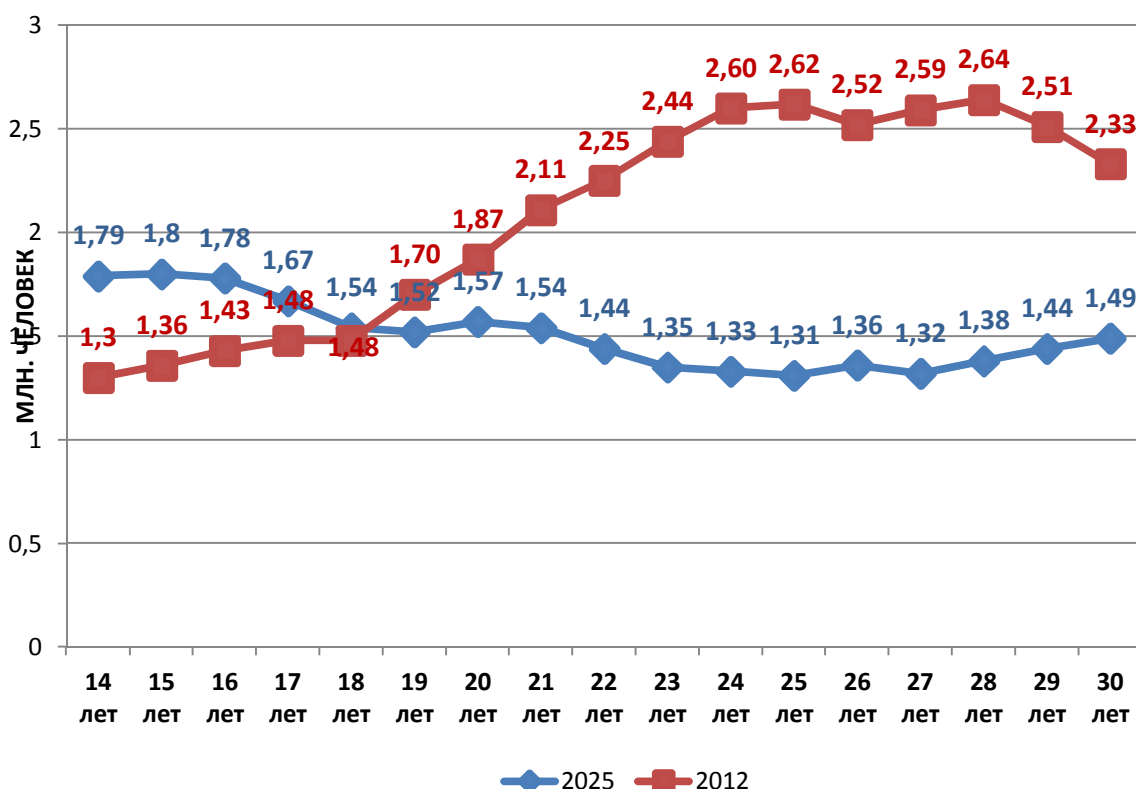


Рис. 2. Численность молодежи по возрастам в 2012 и 2025 гг.

Источник: Рассчитано по демографическому прогнозу Росстата до 2030 г.

Из рис. 3 ясно видны следующие основные проблемы развития молодежи и эффективности (качества) молодежной политики в 2012-2025 гг. В России произойдет резкое сокращение численности молодежи в *самых продуктивных ее возрастах*: 23-30 лет к 2025 г. При этом речь идет как о *трудовой деятельности молодежи* после завершения формального образования, так и о *воспроизводстве населения* - резкое сокращение численности молодежи в детородном возрасте ставит вопрос о социальном и экономическом развитии Российской Федерации уже за пределами 2050 г. В возрасте 23-30 лет сокращение численности молодежи составит от 36,1% (30 лет) до 50% (25 лет), а по остальным возрастам будет превосходить 40-45%.

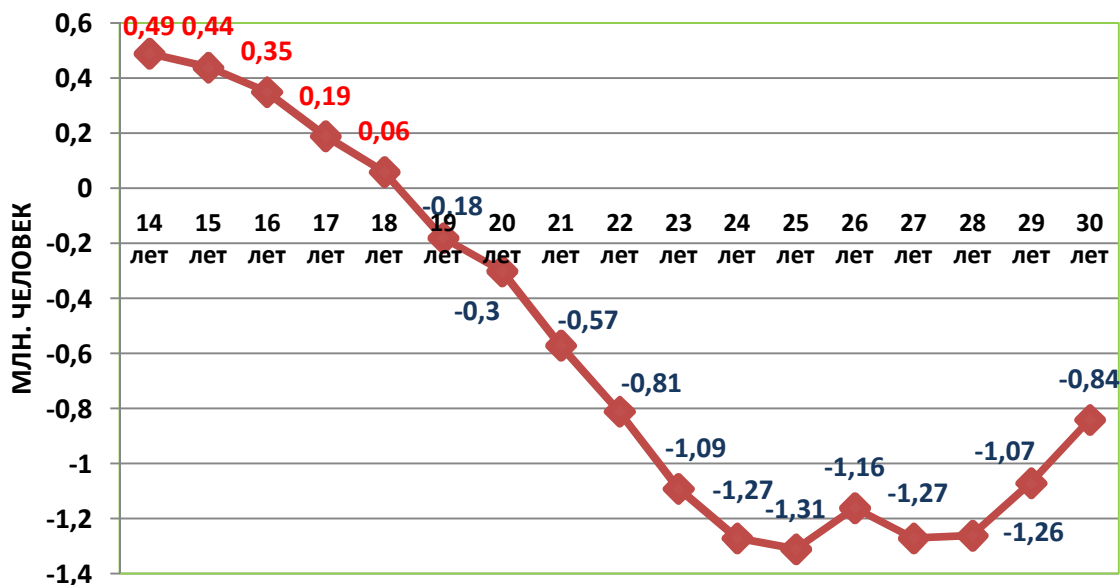


Рис. 3. Прирост (+) или убыль (-) молодежи в соответствующем возрасте в 2025 г. по сравнению с 2012 г.

Источник: Рассчитано по демографическому прогнозу Росстата до 2030 г.

Это является мощнейшим вызовом для всей широко понимаемой молодежной политики (включая образование молодежи, сохранение ее здоровья, развитие в стране физкультуры и молодежного спорта, культурной деятельности, социальной и экономической политики), так как данные процессы могут вызвать существенное снижение *потенциальной величины* человеческого капитала и молодежи, и нации в целом. Без переформатирования всей модели молодежной политики, которая сложилась в условиях, когда наблюдался рост численности молодежи - в 2000-х гг. ее доля составляла более четверти населения, а в 2020-х гг. снизится до 18%, - решить проблемы как самой молодежи, так и российского общества не удастся.

Региональные вызовы молодежной политики, обусловленные демографией

Сокращение численности молодежи вследствие демографических процессов затронет все без исключения субъекты Российской Федерации, но будет неравномерным (см. Приложение № 1).

Уже в настоящее время в Москве, несмотря на то, что столица является крупнейшим университетским центром страны, удельный вес молодежи составляет менее 20% (при среднем значении 24,5%). И это наименьший показатель по всем российским регионам. В Санкт-Петербурге, втором по величине вузовском центре России, удельный вес молодежи приближается к 23%: здесь положение с молодежью не столь критическое, как в Москве.

Однако в 2025 г., согласно демографическому прогнозу, они практически сравняются - в Москве удельный вес молодежи в общей численности населения города составит 14,4%, в Санкт-Петербурге - 14,9%. Таким образом, обе столицы Российской Федерации будут стареть быстрее, чем страна в целом, при этом Санкт-Петербург - значительно быстрее Москвы. Во многом это будет связано с резким сокращением студенческого контингента и с тем, что студенческие потоки, которые в настоящее время активно текут из регионов в Москву и Санкт-Петербург, по мере «обмеления» данных потоков все больше будут ориентироваться на Москву.

Республики Северного Кавказа, которые в настоящее время являются лидерами по удельному весу молодежи в населении - Дагестан, Ингушетия и Чеченская Республика (доля молодежи в населении более 30% в 2012 г.), свое лидерство сохраняют, но внутри самой этой группы лидер сменится: вместо Ингушетии (33% в 2012 г., но 23,3% в 2025 г.) им станет Чеченская Республика (31,0% в 2012 г., и 26,7% в 2025 г.). Несмотря на сокращение молодого поколения на Северном Кавказе *для этого региона в целом сохранится проблема получения молодежью качественного профессионального образования и трудоустройства.*

В Сибирском федеральном округе по удельному весу в населении молодежи заметно выделяется Томская область (более 28%) - еще один крупнейший центр высшего образования. Но если в настоящее время доля молодежи в этом субъекте Федерации превышает общероссийский показатель (24,5%), то в 2025 г. они сравняются: 17,91% Томская область и 17,9% в среднем по России. Это, как представляется, также будет связано с сокращением численности студенчества и перетоком части данного контингента в Москву и, возможно, в Китай, где быстро развивается система высшего профессионального образования и создаются благоприятные условия трудоустройства молодых иностранцев, получивших в Китае соответствующее образование.

В целом же Сибирь в 2025 г. сохраняет неплохие позиции по молодежи, если сравнивать ее показатели с среднероссийским, хотя и здесь ситуация будет ухудшаться - доля молодежи сократится, оставаясь тем не менее выше среднероссийской. Исключением станет только Новосибирская область, где эта доля опустится ниже 17,9% - до 17,6%.

Среди остальных федеральных округов выделяется Уральский - в нем все субъекты Федерации оказываются по показателю удельного веса молодежи в населении региона лучше, чем в среднем по России. Однако это не может скрасить того факта, что доля молодежи в населении по всей территории страны заметно сокращается (в среднем на 4-7 п. п.). *Такая ситуация означает, что стареет не только Россия в целом, но и каждый ее регион (хотя и разными темпами).*

Если сравнить численность молодежи с численностью пенсионеров, считая при этом пенсионерами лиц обоего пола старше 65 лет¹⁰⁴, то получим следующую картину (см. Приложение № 2).

Наиболее сложное положение возникнет (даже при повышении возраста выхода на пенсию до 65 лет) в Москве: в 2012 г. удельный вес молодежи составлял здесь почти 20% от населения столицы, а пенсионеров - всего 13,4%; в 2025 г. положение кардинально изменится: удельный вес молодежи снизится до 14,4%, а пенсионеров (даже при «щадающем» отнесении к ним) превысит 18,6%. Аналогичная ситуация будет и в Санкт-Петербурге - численность пенсионеров значительно превысит численность молодежи.

Вместе с тем на Северном Кавказе, в большинстве регионов Приволжского федерального округа, на Урале, в Сибири и Дальнем Востоке ситуация все еще будет оставаться благоприятной с демографической точки зрения: численно молодежь будет превалировать над пенсионерами старше 65 лет.

Таким образом, с позиций регионального развития молодежная политика **должна быть дифференцированной** с учетом демографических особенностей различных территорий.

С увеличением возраста выхода на пенсию для молодежи существенно возрастает риск безработицы (уменьшается число доступных рабочих мест, поскольку их продолжает занимать старшее поколение), прежде всего это относится к субъектам Федерации с низкими темпами экономического роста (это, в первую очередь, Северный Кавказ, ряд регионов Сибири, например, Республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия). Данный момент слабо учитывается при обсуждении вопросов пенсионной реформы, поскольку она разрабатывается вне контекста развития молодежи (молодежь в лучшем случае учитывается как будущие пенсионеры). Вместе с тем такой подход не принимает во внимание расходы общества на пособия по безработице выходящим на рынок труда молодым людям (в настоящее время в странах Южной Европы молодежная безработица достигает 25% и более, при этом именно молодежь, особенно образованная, выступает против повышения пенсионного возраста: это не желание меньше работать в жизни, а стремление найти работу пока молод).

В регионах, где данная проблема становится все более острой, необходимо применение различных инструментов молодежной политики, включая программы по поддержке миграции молодых людей в трудонедостаточные регионы России: организация молодежных обменов и фестивалей, позволяющих снизить уровень социальных и культурных различий в

¹⁰⁴ Такой пенсионный возраст взят по следующим соображениям: 1) до 65 лет включительно большинство пенсионеров в России продолжают работать; 2) повышение возраста выхода на пенсию до 65 лет будет стимулироваться новой пенсионной реформой; 3) это позволит сопоставлять российскую ситуацию с аналогичными ситуациями в ведущих развитых странах, где пенсионный возраст наступает не ранее 65 лет (Великобритания, Германия, США).

молодежных средах разных регионов, программы повышения толерантности к приезжим в регионах потенциальной миграции, программы социального образования мигрантов даже в случае, если все они являются гражданами России¹⁰⁵.

Одновременно в регионах, где в населении будет расти удельный вес пенсионеров и нарастать демографическая нагрузка на молодежь и людей среднего возраста, основной акцент молодежной политики может быть сделан на 1) анализе возможностей молодежной миграции в конкретный регион (образовательная, трудовая) и создании целевых информационных продуктов для информационного обеспечения соответствующих групп (в том числе возрастных) молодежи; 2) целевом привлечении молодежи из других регионов и их адаптации к новым условиям, в том числе путем вовлечения в дополнительное профессиональное образование (возможен вариант, когда программы дополнительного профессионального образования по профессиям (специальностям), необходимым для регионов-реципиентов, будут развертываться в регионах-донорах молодежи)¹⁰⁶.

Без проведения соответствующей молодежной политики будут нарастать негативные явления в молодежной среде:

- криминализация молодежной среды в регионах с молодежной безработицей;
- рост потребления наркотиков и алкоголя;
- рост националистических и ксенофобских настроений в обществе (не только среди молодежи);
- рост экстремистской деятельности молодежных групп, повышение угрозы массовых беспорядков;
- усиление противостояния местной молодежи и приезжей молодежи, прежде всего, в регионах и городах с дефицитом рабочих мест.

Финансовые вызовы молодежной политики

Одним из важнейших вопросов является вопрос ресурсной обеспеченности государственной молодежной политики.

¹⁰⁵ Это могут быть программы по типу «свой - другой».

¹⁰⁶ В настоящее время такие программы обсуждаются для мигрантов из других стран. Представляется, что они могут быть не менее продуктивными для мигрантов внутри страны. При этом организацию такой деятельности можно отдать региональным центрам молодежной политики при координации их деятельности на федеральном уровне (Росмолодежь и Минобрнауки России).

Главная проблема состоит в том, что целевое финансирование ГМП находится на достаточно низком уровне. Фактически это средства на координацию, модерацию и систематизацию молодежной политики. При этом на федеральном уровне, по сути дела, отсутствует инфраструктура молодежной политики.

Федеральное агентство по делам молодежи не располагает достаточным объемом бюджетных средств, необходимых для реализации современной молодежной политики, обеспечивающей накопление человеческого капитала молодежи.

Низкой остается и бюджетная обеспеченность собственно Росмолодежи (*Врезка 3*).

Врезка 3

Бюджетная обеспеченность Росмолодежи

На протяжении последних нескольких лет бюджетная обеспеченность Федерального агентства по делам молодежи находится на низком уровне как по заработной плате государственных гражданских служащих, так по финансированию реализуемых Росмолодежью мероприятий. И это происходит в то время, когда поле деятельности и перечень задач государственной молодежной политики значительно расширились.

По итогам детального анализа в научно-исследовательской работе «Разработка критериев оценки эффективности использования бюджетных средств Федеральным агентством по делам молодежи на выполнение функций в сфере государственной молодежной политики», проведенной в 2011 г. по заказу Счетной палаты Российской Федерации (шифр - «2.12.4») был сделан следующий вывод: «Росмолодежь выполняет государственные функции в установленной сфере деятельности, однако масштабно и эффективно их реализовывать не позволяет крайне низкий уровень бюджетной обеспеченности, отсутствие сети подведомственных учреждений по основным направлениям деятельности и инфраструктуры».

В поручении Президента Российской Федерации Д.А. Медведева министру финансов А.Г. Силуанову от 02.05.2012 г. № Пр-1157 констатируется: «Финансирование Росмолодежи на низком уровне. Внесите предложения». Однако поручение осталось без должного внимания Министерства финансов России.

Поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина от 02.08.2012 г. № Пр-2560 министру финансов А.Г. Силуанову предписывает: «По численности поддержать. По финансированию проработать на второе полугодие 2013 г.».

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации, а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.02.2013 г. № 137 принято решение об увеличении предельной численности гражданских служащих Федерального агентства по делам молодежи с 40 до 100 человек.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 21.05.2013 г. № 429 значительно расширены функции Агентства, в них теперь входит:

- реализация плана мероприятий в сфере ГМП;
- реализация молодежных проектов, проведение комплекса мероприятий;
- социальная реабилитация и интеграция несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- гражданское и патриотическое воспитание молодежи;
- развитие международного молодежного сотрудничества;
- информационное обеспечение ГМП;
- профессиональная ориентация молодежи, организация занятости, отдыха и досуга молодежи;
- мониторинг работы в сфере молодежной политики в регионах;
- подготовка ежегодных государственных докладов по молодежной политике;
- формирование и использование инфраструктуры.

Однако расширение функций Росмолодежи пока не получило финансового подкрепления. Бюджет на мероприятия ГМП увеличен в 2013 г. только на 150 млн руб. и составил 526 млн руб. при численности граждан молодежного возраста 35,2 млн человек.

Согласно данным Госкомстата России по уровню заработной платы государственных гражданских служащих Федеральное агентство по делам молодежи в 2012 г. стояло на предпоследнем месте среди всех федеральных органов государственной власти. Средняя зарплата гражданских служащих Федерального агентства по делам молодежи составила 36 тыс. 564 руб. (рост только на 4,3% в сравнении с 2011 г.).

Наибольший объем прямых бюджетных расходов на государственную молодежную политику проходит по подразделу «Молодежная политика и оздоровление детей» раздела «Образование» федерального бюджета, а также консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных фондов (рис. 4).

Вместе с тем из указанных объемов бюджетного финансирования только 10-20% расходуются непосредственно на государственную молодежную политику. Остальные 80-90% средств идут на оздоровление детей. В последние годы и значительное увеличение расходов федерального бюджета по указанной статье было связано именно с поддержкой субъектов Федерации для организации летнего отдыха детей. Если «очистить» расходы на молодежную политику от расходов на оздоровление детей, то картина будет принципиально другой, хотя и здесь наблюдался рост бюджетных расходов (рис. 4а).

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на молодежную политику в 2009 г. значительно снизились по сравнению с 2008 г. - на 20%. Затем в период 2009-2012 гг. они выросли на - на 30%. При этом если расходы федерального бюджета то немного подрастали, а потом падали, то консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации после сильного падения в 2009 г. - почти на 30%, с 2009 г. стабильно росли на 9-16% в год, но в 2013 г. этот рост практически прекратился - расходы выросли всего на 1,4%, т. е. их рост был значительно ниже уровня инфляции.

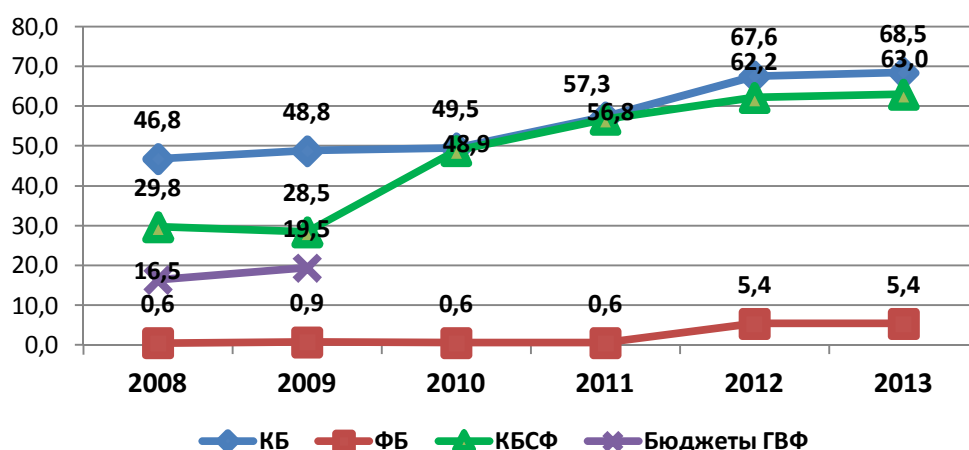


Рис. 4. Бюджетные расходы на молодежную политику и оздоровление детей в 2008-2013 гг., млрд руб.

Примечание: KB - расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на молодежную политику и оздоровление детей, FB - соответствующие расходы федерального бюджета, KBSF - консолидированных бюджетов субъектов Федерации; Бюджеты ГВФ - бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Источник: Федеральное казначейство (Казначейство России)¹⁰⁷.

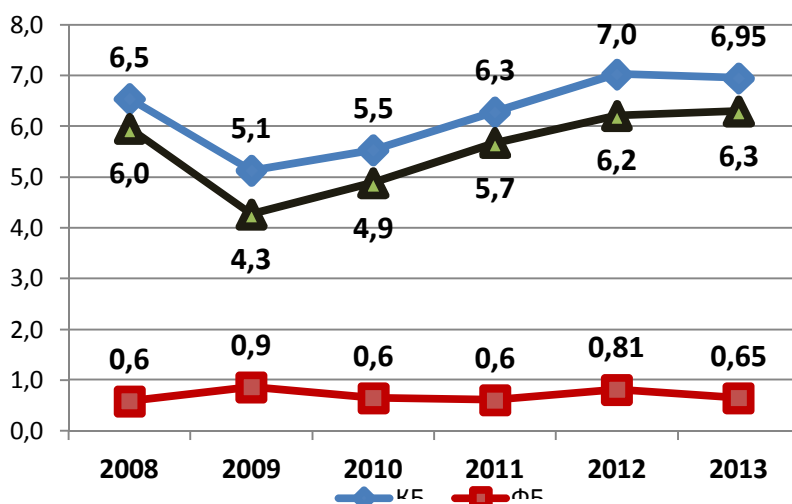


Рис. 4а. Бюджетные расходы на молодежную политику в 2008-2013 гг., млрд руб. (обозначения те же, что и на рис. 4).

Источник: Расчеты по данным Казначейства России.

¹⁰⁷ См. Сайт Казначейства России <http://www.roskazna.ru>

По принятому федеральному бюджету на 2013 г. и плановый период 2014-2015 гг. расходы на молодежную политику и оздоровление детей в 2015 г. резко сокращаются, возвращаясь в реальном выражении на уровень 2010 г., который был ниже уровня 2008 г. (рис. 5). Между тем, если учитывать нарастающие вызовы молодежной политики в перспективе 10-12 лет, такое решение вряд ли можно считать оправданным. Это падение обусловлено именно тем, что все расходы на оздоровление детей с 2015 г. становятся исключительно ответственностью регионов, а на федеральном бюджете остаются собственно расходы на молодежную политику.

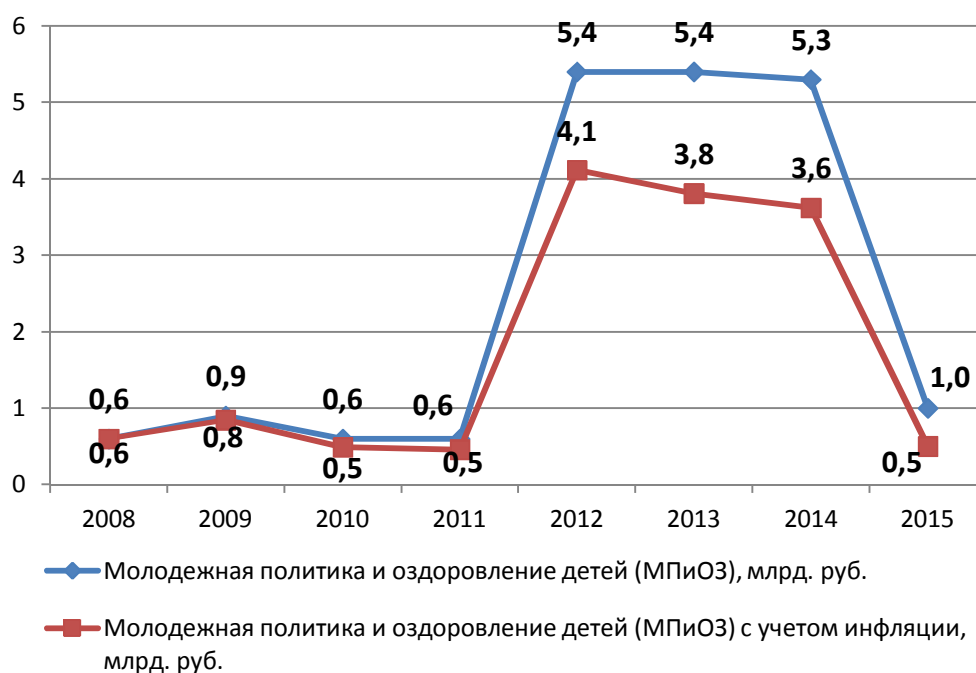


Рис. 5. Расходы федерального бюджета на молодежную политику и оздоровление детей в текущих ценах и с учетом инфляции, млрд руб.

Источник: Минфин России, Казначейство России.

Расходы федерального бюджета на собственно молодежную политику можно оценить по тем объемам, которые остались в нем на 2015 г. - они равны 1 млрд руб., т. е. составляют примерно 19% от ежегодных расходов на молодежную политику и оздоровление детей в 2012-2014 гг. В проекте федерального бюджета на 2014 г. и на прогнозный период 2015-2016 гг. эти объемы еще сокращены: до 712 млн руб. в 2015 г. и 698 млн руб. в 2016 г.

Если же собрать воедино все бюджетные расходы, которые можно отнести к молодежной политике, то они составят в 2013 г. почти 9,4 млрд руб.

Таблица 2. Финансирование ГМП из федерального бюджета в 2013 г.

№ п/п	Наименование направлений финансирования	Сумма, млн руб.
1	Федеральное агентство по делам молодежи, в том числе: - проведение мероприятий для детей и молодежи; - мероприятия по патриотическому воспитанию граждан; - премии лауреатам конкурса молодежных проектов Всекавказского молодежного форума; - субсидии подведомственным учреждениям	824,6 547,6 12,6 100,0 33,7
2	Минобрнауки России: - поддержка программ развития деятельности студенческих объединений образовательных учреждений высшего профессионального образования; - Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2006 г. № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» ¹⁰⁸ ; - премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых (постановление Правительства Российской Федерации от 15.12.2004 г. № 793 ¹⁰⁹); - премии Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых (до 35 лет) ученых; - субсидия на проведение Северо-Кавказского молодежного форума «Машук»; - мероприятия по патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации	1584,1 1300,0 198,0 3,5 10,0 50,0 22,6
3	Минкультуры России: - Федеральная целевая программа «Культура России (2012-2018 годы)», в том числе: - поддержка дебютных проектов молодых авторов и исполнителей; поддержка молодых дарований	194,8 19,0 175,8
4	Минэкономразвития России - поддержка молодежного предпринимательства	470,0
5	Гранты Президента Российской Федерации¹¹⁰ (оператор - РСМ):	300,0

¹⁰⁸ Указ Президента Российской Федерации от 06.04.2006 г. № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи». Изменения, внесенные Указом Президента Российской Федерации от 25.06.2012 г. № 892, вступили в силу с 25.06.2012 г.

¹⁰⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.12.2004 г. № 793 «О премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых». Изменения, внесенные Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2010 г. № 601, вступили в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования (опубликовано в «Собрании законодательства Российской Федерации» - 16.08.2010 г.).

¹¹⁰ Распоряжение Президента Российской Федерации от 29.03.2013 г. № 115-РП «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций,

	- поддержка молодежных инициатив, проектов молодежных движений и организаций; - содействие развитию образовательных процессов и осуществлению научных разработок молодежи; - профессиональная переподготовка женщин, имеющих детей, поддержка гибких форм занятости женщин на производстве; - популяризация рабочих и инженерных специальностей	
	Итого:	3373,5
6	Жилье (условно ГМП)	
7	Минрегион России - подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 гг.	3 500,0
8	Минсельхоз России - обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов в сельской местности осуществляется в рамках Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года»	2 520,0
	Итого:	6020,0
	ВСЕГО:	9393,5

Источник: Минфин России.

Для оценки эффективности государственной молодежной политики бюджетные расходы на нее как на федеральном, так и на региональном уровне необходимо выделить в самостоятельный подраздел.

Бюджетное финансирование молодежной политики - региональные вызовы

На уровне субъектов Российской Федерации в 2012 и 2013 гг., судя по собранному Росмолодежью от регионов данным, бюджетное финансирование реализации молодежной политики было крайне дифференцированным (Приложение № 3)¹¹¹. В расчете на одного человека в возрасте 14-30 лет расходы на молодежную политику по субъектам Российской Федерации различаются на несколько порядков (можно, правда, предположить, что некоторые регионы частично включили в расходы на ГМП расходы на

реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества».

¹¹¹ Качество предоставленной субъектами Российской Федерации информации о финансировании из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации молодежной политики вызывает определенные вопросы. Кроме того, по многим регионам данные не представлены. Вместе с тем даже эта информация показывает и большую дифференциацию расходов на ГМП по регионам, и острую недостаточность выделяемого финансирования.

оздоровление детей, в частности, это относится к данным из Республики Дагестан, к Чукотскому автономному округу).

При всей условности расчетов при столь ограниченном наборе данных необходимо отметить, что во многих регионах расходы на молодежную политику чрезвычайно малы: в 10 субъектах Федерации эти расходы меньше 100 руб. на одного человека в возрасте 14-30 лет (см. Приложение № 3). Крайне мало расходует на молодежную политику в расчете на одного человека Москва, притом что на оздоровление детей выделяются значительные суммы.

Из высокодотационных регионов Северного Кавказа данные представлены только по Дагестану. Они на общем фоне выглядят значительно, но в них входят расходы на оздоровление детей. Аналогична ситуация по Чукотскому автономному округу, Камчатскому краю и ряду других регионов.

Вместе с тем в целом представленные данные позволяют заключить, что расходы на молодежную политику и ее интенсивность зависят не только, а иногда и не столько от социально-экономического положения региона, сколько от осознания региональными властями важности данной деятельности для развития субъекта Российской Федерации и поддержания в нем социальной стабильности.

Низкие бюджетные расходы в расчете на «1 потребителя» молодежной политики заставляют предположить, что в регионах проводится несколько статусных мероприятий по молодежной проблематике, а собственно до молодежной политики, доходящей до каждого молодого человека, особенно для молодежи в трудной жизненной ситуации, она не доходит.

При сохранении сложившихся тенденций в региональном финансировании молодежной политики нарастают следующие риски:

- усиление дифференциации человеческого капитала молодежи по территории страны;
- рост негативного отношения молодежи более развитых регионов к молодежи слаборазвитых регионов и наоборот (формирование представления о молодежи «первого» и «второго» сортов или рост таких представлений);
- рост радикальных настроений у части молодежи в регионах с низкими расходами на молодежную политику как «никому не нужной», «забытой»;
- попытки части молодежи в регионах с низкими расходами на молодежную политику привлечь к себе внимание путем усиления протестной (а возможно, и экстремисткой) активности;
- апатия и уход в наркотики или алкоголизм части молодежи в регионах с низкими расходами на молодежную политику и низкой молодежной активностью;

- рост миграции из неблагополучных регионов в более благополучные и нарастание в последних националистических настроений.

Для устранения региональной дифференциации необходимо обеспечить государственную поддержку молодежным организациям в регионах, что потребует существенного увеличения бюджетных расходов на эти цели из федерального бюджета (см. раздел 2.2 настоящего Доклада).

Вызовы молодежной политики, обусловленные трудовой миграцией молодежи из государств - участников Содружества Независимых Государств

Сокращение численности российской молодежи к 2025 г. более чем на 20% будет стимулировать приток в Россию молодежи из других государств - участников Содружества Независимых Государств (СНГ). Образование Таможенного союза и взятый курс на экономическую интеграцию с Казахстаном и Беларусью создают еще один вызов молодежной политики - ее внешнеполитическое измерение.

В настоящее время приток молодежи из Казахстана и Беларуси идет в первую очередь в систему высшего профессионального образования России. В ближайшей перспективе в связи с падением численности российских студентов удельный вес молодежи указанных стран в российских вузах будет расти (рис. 6). Соответственно, выпускники российских вузов из Казахстана и Беларуси начнут все более активно конкурировать с российской молодежью за высококвалифицированные рабочие места на российском рынке труда, хотя в целом их доля останется небольшой.

Как следует из рис. 6, вплоть до 2009 г. общая численность студентов из Казахстана в российских вузах снижалась при этом численность казахстанских студентов на очной форме обучения была стабильной. Быстрый рост обоих показателей начинается с 2010 г.: за два года общая численность казахстанских студентов в вузах России выросла на 23,4%, а на очной форме обучения - на 27,4%.

Общая численность белорусских студентов в российских вузах росла вплоть до 2010/11 учебного года, а в 2011/12 учебном году снизилась на 3,3%, при этом на очной форме обучения численность белорусских студентов все последние годы стагнирует, оставаясь на уровне 3,4-3,5 тыс. человек.

Вместе с тем линии трендов показывают, что численность как белорусских, так и казахстанских студентов в России имеют тенденцию к росту.

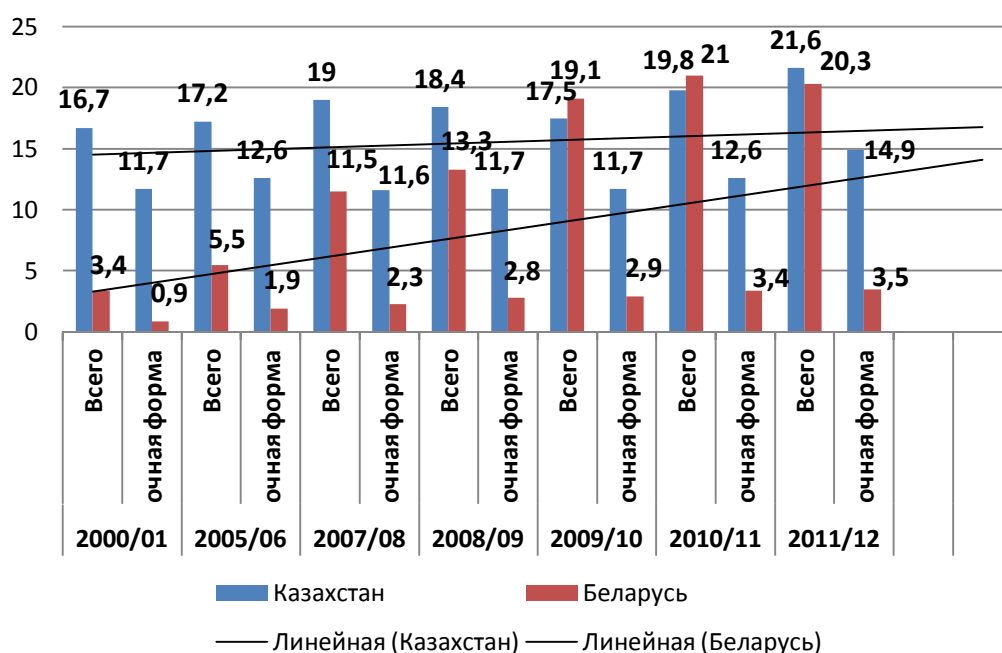


Рис. 6. Динамика численности студентов из Беларуси и Казахстана, обучающихся в российских вузах, тыс. человек

Источник: Российский статистический ежегодник. Стат. сборник. М.: Росстат, 2012.

Все остальные государства - участники СНГ достаточно слабо представлены в российских вузах: они поставляют в России в первую очередь низкоквалифицированную дешевую рабочую силу, в том числе молодежь.

Одновременно стал расти поток российских студентов в зарубежные вузы, прежде всего, развитых стран (рис. 7), а также выпускников российских вузов на работу в другие (развитые и быстроразвивающиеся) страны.

Пока еще баланс экспорта и импорта высшего образования в пользу России, однако тренд таков, что в течение 10-15 лет ситуация может измениться существенным образом.

Если же говорить о представительстве на мировом рынке труда российских выпускников российских вузов, то оно растет, хотя пока надежных цифр этих изменений в российской статистике не представлено.

Вместе с тем снижение численности российской молодежи в 2025 г., отток наиболее мобильной и образованной ее части в дальнейшем зарубежье и замещение ее мигрантами из стран Содружества даже при некотором улучшении структуры (частично выпускниками российских вузов из Казахстана и Беларуси, а также, хотя и весьма ограниченно, из других государств - участников СНГ) ведут в целом к ухудшению качества трудовых ресурсов (поток низкоквалифицированных работников растет, высококвалифицированных остается постоянным), что негативно скажется на модернизации российской

экономики и рынка труда, существенно ограничит переход России на инновационный путь развития.

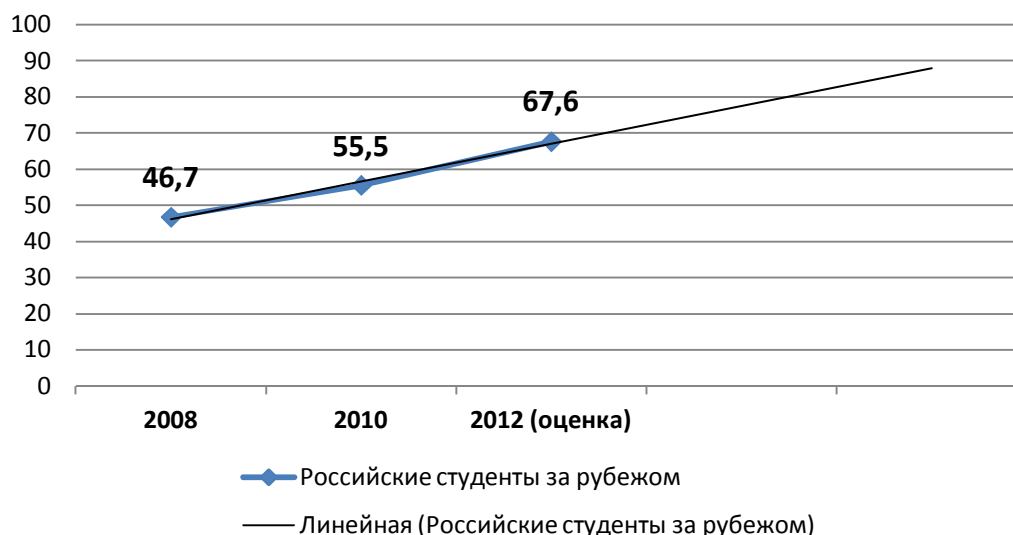


Рис. 7. Динамика численности российских студентов, обучающихся в зарубежных вузах, и прогноз дальнейшего развития данного процесса, тыс. человек.

Источник: Рассчитано по *Education at a Glance*, OECD, 2012.

Вызовы молодежной политики со стороны трудоустройства молодежи

По данным Росстата¹¹², молодежь в возрасте до 25 лет составляет 10,7% в численности занятого населения России и 27,5% в численности безработных (рис. 8), а в целом - 24,3% среди занятых и 42,5% среди безработных.

Таким образом, в 2010 г. в абсолютных цифрах в возрасте 15-19 лет работало 769 тыс. человек, в возрасте 20-24 лет - 6,7 млн человек, в возрасте 25-29 лет - 9,5 млн человек, а всего - 17,0 млн человек, т. е. почти половина всей молодежи¹¹³. Если же брать группу 25-29 лет, то в ней занятость составила

¹¹² Сайт Федеральной службы государственной статистики. Статистический бюллетень 2011 г. Аналитический раздел «Тенденции на рынке труда». http://www.gks.ru/bgd/regl/B11_04/lssWWW.exe/Stg/d03/2-rin-trud.htm

¹¹³ Росстат относит 30-летних к группе 30-39 лет, что не позволяет более точно определить занятость молодежи.

почти 68,3%. Это достаточно хороший показатель, так как в 2010 г. общий уровень занятости составил 62,7%¹¹⁴.

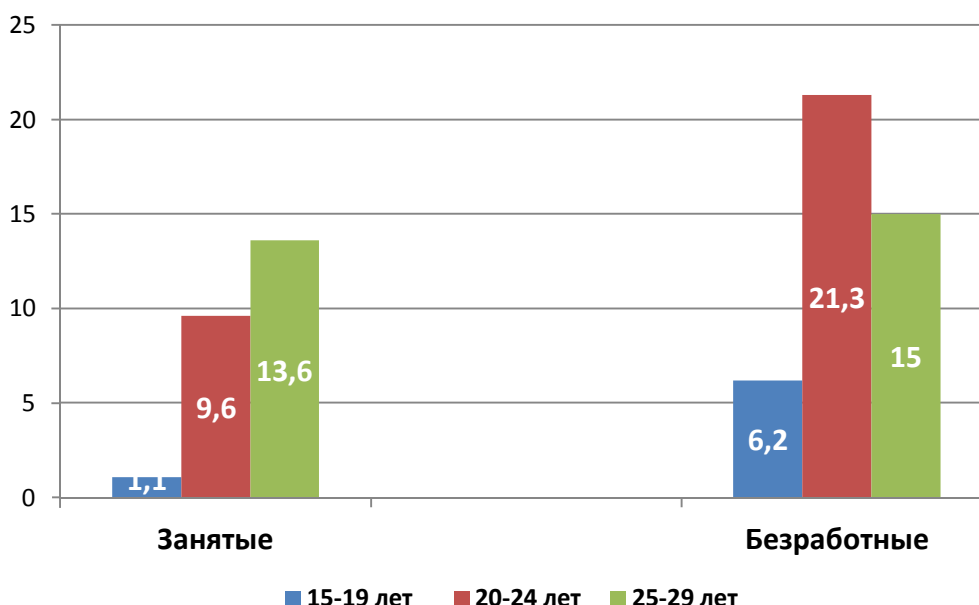


Рис. 8. Доля молодежи 15-29 лет в общей численности занятых и безработных, %

Источник: Труд и занятость в России, 2011. М.: Росстат, 2012.

Среди российских безработных молодежь 15-29 лет составляла в 2010 г. 42,5%, а общая численность безработных по методологии Международной организации труда (МОТ)¹¹⁵ равнялась 5,5 млн человек. Соответственно, численность молодых безработных превысила в России в 2010 г. 2,3 млн человек, при этом наибольшее число безработной молодежи было в возрасте 20-24 лет - 1,17 млн человек, т. е. чуть больше половины от всех молодых безработных.

По последним данным Росстата, численность безработных в 2012 г. составила по методологии МОТ 4,13 млн человек (в среднегодовом выражении), при этом доля безработной молодежи в общей численности безработных увеличилась до 43,1%; в абсолютных цифрах безработица в молодежной среде немного не достигала до 1,8 млн человек (-0,5 млн человек по сравнению с 2010 г.).

¹¹⁴ Для сравнения: самый высокий уровень занятости отмечался среди населения в возрасте 40-44 лет - 86,9%.

¹¹⁵ **Международная организация труда** (МОТ, англ. *International Labour Organization, ILO*) - специализированное учреждение ООН, занимающееся вопросами регулирования трудовых отношений с 1919 г. На 2012 г. участниками МОТ являются 185 государств. В Москве находится офис Субрегионального бюро для стран Восточной Европы и Центральной Азии.

И снова больше всего безработных было среди 20-24-летних: 22,3%, или 922 тыс. человек (-0,25 млн человек по сравнению с 2012 г.).

Таким образом, можно говорить о тенденции, когда доля молодежной безработицы среди всех российских безработных (по методологии МОТ) составляет 42,5-43,5%, а основную их долю - безработные в возрасте 20-24 лет.

Это в основном:

- юноши - выпускники учреждений начального и среднего профессионального образования, отслужившие после окончания учебного заведения в рядах российских Вооруженных Сил, которые после демобилизации не смогли найти работу;
- выпускники вузов, которые после окончания учебного года не смогли в течение года устроиться на работу.

Если рассматривать городское и сельское население, то, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г. (ВПН-2010), распределение безработных по возрастам населения было следующим (рис. 9):

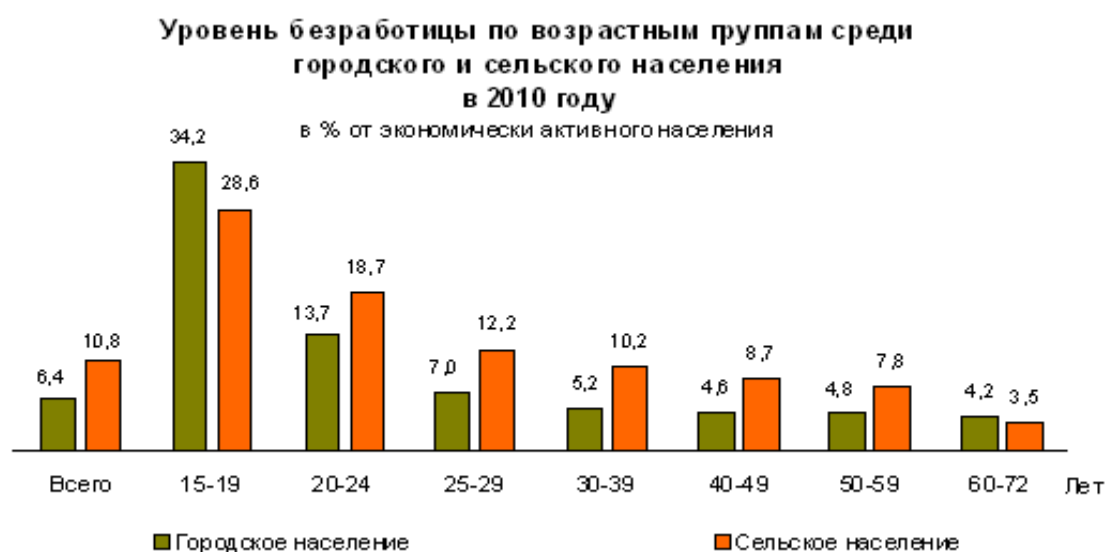


Рис. 9. Уровень безработицы по возрастным группам среди городского и сельского населения в 2010 г., в % от экономически активного населения данной возрастной группы

Источник: Сайт Росстата.

В 2010 г. в городах доля безработной молодежи в возрасте 15-19 лет среди всех безработных превышала 1/3, в сельской местности ее доля среди безработных была выше 1/4, т. е. доминировала городская молодежная безработица, в

20-29 лет доля молодежной безработицы была выше в сельской местности: в среднем превышение составляло 5-5,2 п. п.

В среднем, по данным Росстата, среди молодежи в возрасте 15-24 лет уровень безработицы в 2010 г. **составил 17,2% от экономически активного населения данной возрастной группы**, в том числе среди городского населения - 15,8%, среди сельского населения - 20,3%.

Снижение численности молодежи в 2025 г. может привести, несмотря на сложившуюся за последние годы тенденцию, к сокращению в России молодежной безработицы, вместе с тем, как уже было указано, повышение возраста выхода на пенсию может стать фактором, напротив, роста числа безработных среди молодежи.

Вызовы молодежной политики со стороны правонарушений молодежи 14-30 лет

Правонарушения молодых являются одной из серьезнейших проблем российского общества и вызовом проводимой молодежной политики.

Все 1990-е гг. число молодежных правонарушений росло, достигнув пика в 2000 г. После этого началось его снижение: в 2011 г. (последний год, по которому есть открытые официальные данные по молодежной преступности)¹¹⁶ число совершенных молодыми людьми в возрасте 14-29 лет правонарушений составило 55% от уровня 2000 г. (рис. 10).

В то же время на рис. 10 отчетливо видно, что динамика совершаемых молодежью правонарушений повторяет динамику общей преступности, составляя от нее более половины, при этом наибольшее число преступлений приходится на возрастную группу 18-24 лет. Это превалирование во многом объясняется тем, что в данную группу входит больше всего возрастов - 7 (в следующую группу 25-29 лет - только 5), но вместе с тем на 18-24 летних падает почти половина всех правонарушений (49,4%).

Преступления несовершеннолетних (14-17 лет) многообразны по видам, но за последние годы их число заметно сократилось (2009 г. более чем в 2 раза к 2000 г.) - табл. 3¹¹⁷, что стало следствием как демографических причин, так и усилий, предпринимаемых обществом и органами внутренних дел.

¹¹⁶ Сайт Федеральной службы государственной статистики. Разделы «Официальная статистика\Население\Правонарушения» http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#

¹¹⁷ Здесь и далее приведено по: Молодежь в России 2010. Стат. сб. Юнисеф-Росстат. М.: ИИЦ «Статистика России», 2010.

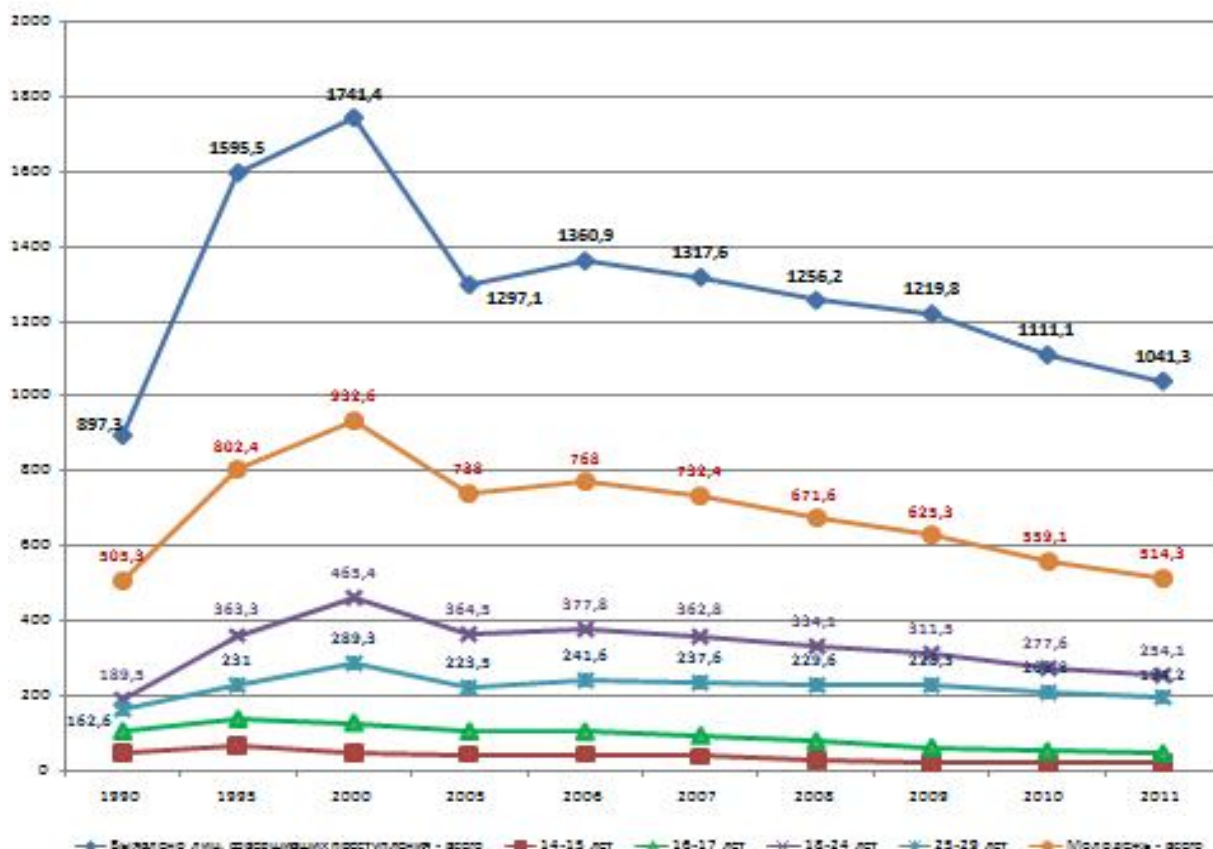


Рис. 10. Динамика молодежных правонарушений в 1990-2011 гг.

Источник: Российский статистический ежегодник. Стат. сборник. М.: Росстат, 2012.

Таблица 3. Преступность несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет по отдельным видам преступлений (по данным МВД России; тыс. единиц)

Вид преступлений	2000 г.	2005 г.	2009 г.
Зарегистрировано преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии,	195,4	154,7	94,7
из них:			
- особо тяжкие	10,5	6,5	3,1
- тяжкие	145,8	49,0	26,5
их удельный вес в общем числе зарегистрированных преступлений, дела о которых раскрыты либо разрешены в отчетном периоде, %	8,9	9,1	5,7
Отдельные виды преступлений, совершенные несовершеннолетними и(или) при их соучастии:			
- убийство и покушение на убийство	1,3	1,6	0,6
- умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	2,2	2,9	1,5
- изнасилование и покушение на изнасилование	0,8	0,9	0,5

<i>Вид преступлений</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2009 г.</i>
- разбой	5,3	5,7	2,6
- грабеж	15,3	22,6	13,6
- кража	119,7	80,1	48,2
- вымогательство	3,7	3,4	1,8
- умышленное уничтожение или повреждение имущества	4	1,4	0,8
- мошенничество	1,8	5,3	2,5
- неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (угон)	5,3	8,0	6,0
- незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств	1,8	0,3	0,1
хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств	0,4	0,2	0,1
- незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ	...	3,0	3,1

Вместе с тем остается достаточно значимым участие молодежи 14-17 лет в кражах и грабежах (или совершение их самостоятельно), а также в угоне автомобилей. Кроме того, по данным МВД России, растет вовлеченность несовершеннолетних в незаконный оборот наркотиков и психотропных средств, однако официальная цифра представляется *сильно заниженной*.

Молодежь **18-29 лет**, как и несовершеннолетние, совершает разные виды преступлений (табл. 4).

Таблица 4. Преступность лиц в возрасте 18-29 лет по отдельным видам преступлений (по данным МВД России; тыс. единиц)

<i>Вид преступлений</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2009 г.</i>
ВСЕГО	754,7	588,1	539,8
из них:			
- особо тяжкие	60,8	38,4	31,1
- тяжкие	347,9	155,7	119,7
По отдельным видам преступлений:			
- убийство и покушение на убийство	10,6	10,8	6,6
- умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	14,9	19,5	15,4

<i>Вид преступлений</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2009 г.</i>
- изнасилование и покушение на изнасилование	3,8	4,2	2,6
- разбой	23,2	23,2	15,1
- грабеж	39,6	57,8	46,5
- кража	302,0	215,7	180,3
- вымогательство	3,5	3,8	2,5
- умышленное уничтожение или повреждение имущества	3,9	4,1	4,7
- мошенничество	9,2	25,8	23,2
- неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (угон)	14,6	16,9	16,3
- незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств	12,8	3,0	2,8
- хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств	0,4	0,5	0,3
- незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ	105,7	34,5	53,3

В случае 18-29-летних, как и несовершеннолетних, число совершаемых преступлений снижается, но заметно менее интенсивно: за рассматриваемый период всего на 28,5%.

Ведущими преступными действиями являются:

- *кражи* (здесь сокращение достаточно выражено - на 40%);
- *грабежи* (в целом за период рост на 17,4%, но снижение почти на 20% по отношению к 2005 г.);
- *разбой* (снижение на 35%);
- *умышленное причинение тяжкого вреда здоровью* (рост за период на 3,3%, снижение по сравнению с 2005 г. на 21%).

Высоким остается показатель по *мошенничеству* (рост за период в 2,5 раза, хотя и некоторое снижение относительно 2005 г.) и *угонам автомобилей* (рост за период на 11,6%). Формально сильно снизилось число преступлений по *распространению наркотических и психотропных средств* (почти в 2 раза за рассматриваемый период, но рост в 1,5 раза по сравнению с 2005 г.). Вместе с тем представляется, что эти цифры *слабо отражают реальное положение в*

данной сфере - оборот наркотиков в России растет и особенно быстро в молодежной среде¹¹⁸.

Таким образом несмотря на снижение, преступность продолжает оставаться существенным явлением в молодежной среде, при этом как несовершеннолетние, так и 18-29-летние вовлечены в широкий круг совершаемых в России правонарушений, среди которых выделяются особо тяжкие и тяжкие преступления, как то убийства, умышленное тяжкое причинение вреда здоровью, грабежи, разбой и распространение наркотических и психотропных средств.

Сложившееся положение требует серьезного усиления в этом направлении государственной молодежной политики, поскольку криминализация и наркотизация молодежной среды напрямую угрожают будущему Российской Федерации.

Вызовы молодежной политики: здоровье молодежи

Здоровье молодого поколения является важным показателем здоровья и благосостояния нации. С позиций молодежной политики важнейшими направлениями здесь являются пропаганда здорового образа жизни и предотвращение поведения, влекущего угрозу здоровью. Прежде всего, это относится к употреблению наркотиков и психотропных средств. Заболеваемость детей и подростков наркоманией представлена в табл. 5.

На первый взгляд, табл. 5 свидетельствует о резком снижении наркомании среди детей и подростков: если в 2000 г. было выявлено 6,1 тыс. подростков, страдающих наркоманией, то в 2005 г. уже только 750, а затем, после небольшого всплеска в 2006 и 2007 гг., произошло резкое снижение до 208 случаев. Аналогичная динамика и у других показателей, демонстрирующих уменьшение потребления наркотиков детьми и подростками. Представляется, однако, что борьба с наркоманией совсем не столь эффективна, как это показывает медицинская статистика. Напротив, если судить по социологическим данным,¹¹⁹ то потребление наркотиков в подростковой среде растет, но все меньше «замечается» системой здравоохранения.

¹¹⁸ Подробнее см.: Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Молодежь России: социологический портрет. М.: ЦСПИМ, 2010. С. 366-482. Наркомания сильно «помолодела» - потребление и распространение наркотиков в молодежной среде начинается в заметных масштабах с 11 лет.

¹¹⁹ См.: Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Указ. соч.

Таблица 5. Заболеваемость детей в возрасте 0-14 лет и подростков в возрасте 15-17 лет наркоманией (человек)¹²⁰

Годы	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Число заболеваний с впервые в жизни установленным диагнозом:									
- дети	...	216	29	44	28	28	20	8	7
- подростки	354	6122	750	877	864	649	507	333	208
на 10 тыс. человек населения соответствующего возраста:									
- дети	...	0,83	0,13	0,21	0,13	0,13	0,09	0,04	0,03
- подростки	5,7	81,8	11,0	13,8	14,9	12,7	10,7	7,4	4,7
Численность больных, состоящих на учете в лечебно-профилактических учреждениях (на конец года):									
- дети	...	317	51	58	41	38	66	27	7
- подростки	471	9062	1443	1364	1307	987	854	532	451
на 10 тыс. человек населения соответствующего возраста:									
- дети	...	1,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,03
- подростки	7,6	120,7	21,1	21,4	22,5	19,2	18	11,9	10,5
Кроме того, численность больных, состоящих на профилактическом учете в связи с употреблением с вредными последствиями наркотических веществ:									
- дети	...	1352	739	678	483	437	529	370	343
- подростки	2824	15979	7554	7501	6940	6955	5432	4609	4042
на 10 тыс. человек населения соответствующего возраста:									
- дети	...	5,3	3,4	3,2	2,3	2	2,5	1,7	1,5
- подростки	45,6	218,4	110,6	117,9	119,3	116,1	114,4	102,8	93,8

Источник: Российский статистический ежегодник. Стат. сборник. М.: Росстат, 2012.

Несколько более полную картину по сравнению с табл. 5 дает табл. 6, хотя она охватывает только 2000-2009 гг.

¹²⁰ За 2005-2010 гг. показатели рассчитаны с использованием численности населения, пересчитанной с учетом итогов ВПН-2010.

Таблица 6. Заболеваемость молодежи психическими расстройствами и расстройствами поведения, связанными с употреблением психоактивных веществ, человек

<i>Когорта</i>	<i>15-17 лет</i>			<i>18-19 лет</i>		
<i>Годы</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2009</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2009</i>
Алкоголизм и алкогольные психозы						
Городские поселения и сельская местность	1750	3288	1498	13222	16052	9798
в том числе сельская местность	348	587	323	1745	2338	2112
в том числе алкогольные психозы						
городские поселения и сельская местность	67	194	41	534	1072	457
в том числе сельская местность	10	42	14	52	201	77
Наркомания						
Городские поселения и сельская местность	11593	1954	1079	35631	18296	9860
в том числе сельская местность	622	299	126	1823	1336	787
Токсикомания						
Городские поселения и сельская местность	4300	4797	2987	2458	2678	2564
в том числе сельская местность	412	448	351	292	321	291
Употребление с вредными последствиями						
<i>алкоголя</i>						
Городские поселения и сельская местность	86090	91531	94231	39814	43633	33500
в том числе сельская местность	12878	14323	13038	8612	10067	9424
<i>наркотических веществ</i>						
Городские поселения и сельская местность	23512	10382	7826	26684	18104	15637
в том числе сельская местность	1618	1382	1386	2487	2460	2548
<i>ненаркотических веществ</i>						
Городские поселения и сельская местность	13793	14514	10091	3694	3201	2755
в том числе сельская местность	1218	1736	1195	421	430	385

Источник: Российский статистический ежегодник. Стат. сборник. М.: Росстат, 2012.

Таблица 6 также фиксирует снижение потребления наркотиков и психотропных средств, при этом она не только детализирует табл. 5, но и показывает угрозу, как наркомании, так и токсикомании и алкоголизма среди подростков 15-17 лет и молодежи 18-19. Вместе с тем и в этом более детальном раскладе не учитывается значительное число малолетних наркоманов и токсикоманов, которые не попадают в поле зрения официальной медицины и правоохранительных органов.

Данные многолетних социологических исследований показывают значительно большую вовлеченность молодежи в потребление наркотиков (рис. 11).

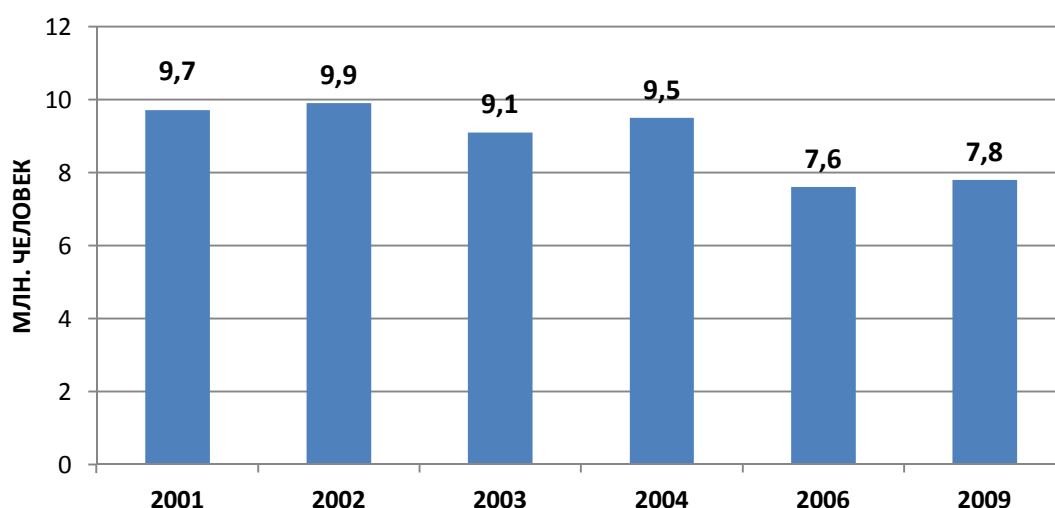


Рис. 11. Численность молодежи 11-24 лет, пробовавших или потребляющих наркотики, млн человек

По оценкам социологов, в возрастной группе 11-24 года численность регулярно потребляющих наркотики (т. е. не реже 2-3 раз в месяц) составляет 2,6 млн человек, при этом больными наркоманией являются не менее **515 тыс. человек**¹²¹.

Возрастная структура молодежи 11-24 лет, регулярно потребляющих наркотики, хотя и с разной частотой, представлена на рис. 12¹²².

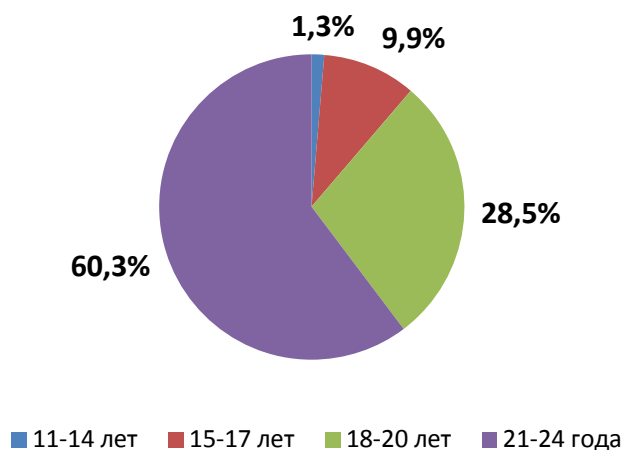


Рис. 12. Возрастная структура регулярно (с разной частотой) потребляющих наркотики среди молодежи 11-24 лет

¹²¹ См.: Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Указ. соч. С. 85.

¹²² См. там же.

При пролонгации сложившихся тенденций сохраняется угроза дальнейшей широко понимаемой наркотизации молодежи (*наркомания, токсикомания, алкоголизм*), что требует активизации государственной молодежной политики в этом плане. При этом тактика и стратегия указанной работы должны быть кардинально пересмотрены, именно в связи с растущей массовостью потребления наркотиков и снижением возраста потребляющих наркотики.

Существенное занижение цифр медицинской статистики по наркомании и токсикомании, отсутствие регистрации многих случаев задержания молодых людей с наркотиками ведут к усугублению данной социальной болезни. Кроме того, высокий уровень молодежной наркомании чреват распространением в молодежной среде ВИЧ-инфекции и тяжелых форм гепатита. Здесь проблема также состоит в том, что значительная часть инфицированных не состоит на учете и не получает необходимой медицинской помощи. Соответственно, борьба с наркоманией должна снизить и риск роста заболеваемости тяжелыми инфекциями.

Еще один вызов молодежной политики со стороны здоровья молодежи - табакокурение. Принятый в 2013 г. закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»¹²³ направлен на сокращение курения в публичных местах; рост акцизов на сигареты и, соответственно, повышение цены на них рассматриваются как экономический стимул к отказу от курения. Между тем Россия - страна раннего начала курения и широкой распространенности этой привычки среди молодых женщин, что негативно влияет на здоровье, как самих матерей, так и их детей (рис. 13).

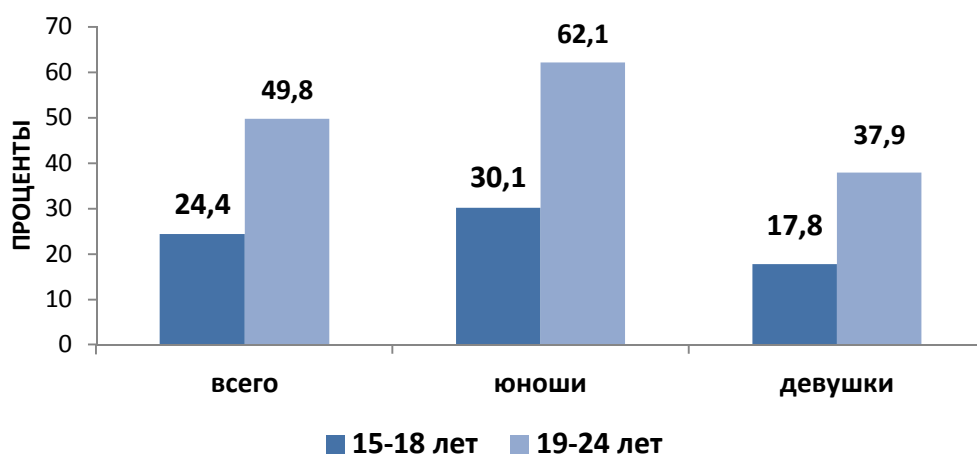


Рис. 13. Распространенность табакокурения (по данным исследования, 2012 г.), %

Источник: Сайт Росстата.

¹²³ Федеральный закон от 23.02.2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака». В соответствии со статьей 25 данный документ вступил в силу с 01.06.2013 г., за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки.

В более детальной развертке табакокурение молодежи 11-24 лет в 2000-е гг. характеризовалось следующими показателями (рис.14)¹²⁴.

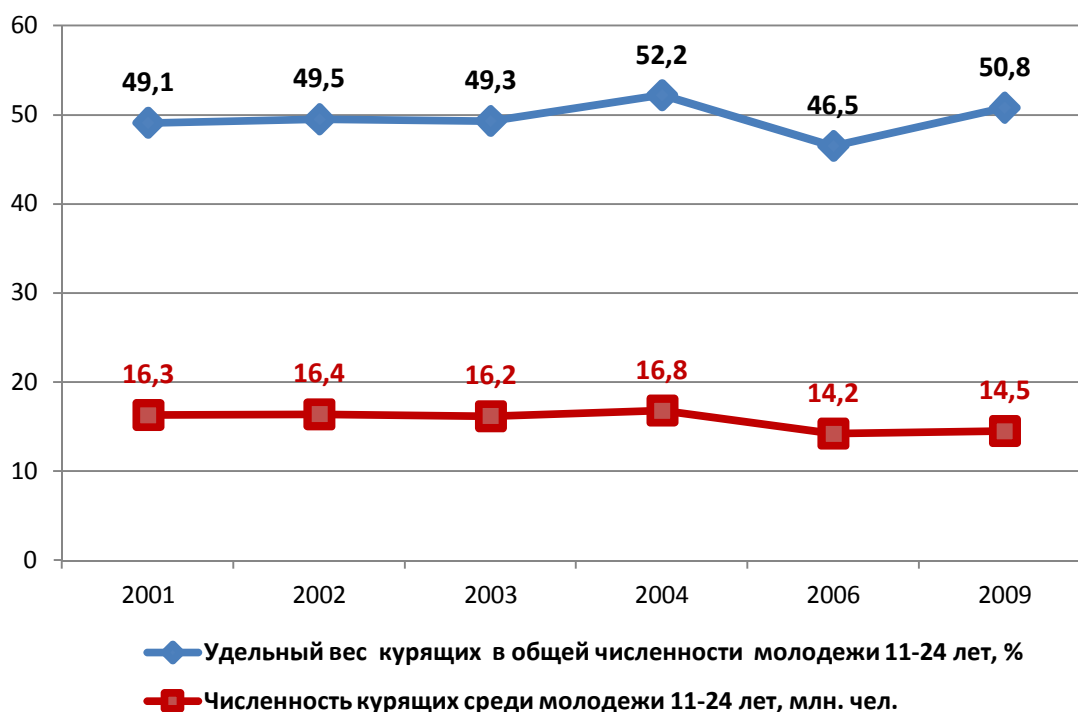


Рис. 14. Удельный вес и численность курящих в возрастной группе 11-24 лет

Таким образом, почти половина возрастной группы 11-24-летних курила на постоянной основе. При сохранении указанной тенденции нарастает вероятность развития сопутствующих курению заболеваний, прежде всего органов дыхания, в том числе онкологических.

Резкое снижение численности молодежи в перспективе 10-12 лет означает, что сохранение потенциала развития России требует одновременного и быстрого роста *качества* молодого поколения, его *производительности* в самом широком понимании этого слова. А этого невозможно достичь без существенного снижения в молодежной среде наркомании, таксикомании и табакокурения.

¹²⁴ См.: Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Указ. соч.

В целом состояние российской молодежи, перспективы ее развития в средне- и долгосрочной перспективе порождает целый ряд вызовов для молодежной политики. Важнейшими среди них являются:

- снижение человеческого капитала молодежи и нации в целом;
- усиление дифференциации человеческого капитала молодежи по территории страны;
- криминализация молодежной среды в регионах с молодежной безработицей;
- рост потребления наркотиков и алкоголя, сохранение на высоком уровне табакокурения;
- рост националистических и ксенофобских настроений в обществе (не только среди молодежи);
- рост экстремистской деятельности молодежных групп, повышение угрозы массовых беспорядков;
- усиление противостояния местной молодежи и приезжей молодежи, прежде всего, в регионах и городах с дефицитом рабочих мест;
- рост негативного отношения молодежи более развитых регионов к молодежи слаборазвитых регионов и наоборот (формирование представления о молодежи «первого» и «второго» сортов или рост таких представлений);
- рост заболеваемости молодежи, снижение общего уровня здоровья молодого поколения,
- снижение продуктивности молодежи как экономической (производительность труда), так и в воспроизводстве населения, рост врожденных заболеваний у детей, связанный с распространением вредных привычек у их матерей и отцов (наркомания, токсикомания, курение);
- отток образованной молодежи на работу в развитые страны, замена их на российском рынке труда дешевыми трудовыми ресурсами из ближнего зарубежья с низким уровнем образования и квалификации.

Указанные вызовы требуют смены сложившейся модели молодежной политики, повышение ее адресности, разработки и внедрения новых инструментов, которые позволили бы существенно повысить эффективность деятельности молодежных организаций, как на федеральном, так и на региональном (муниципальном) уровнях.

1.4. Основные направления государственной молодежной политики в России на средне- и долгосрочную перспективу (до 2025 г.)

Основные принципы построения новой модели молодежной политики

Новая модель молодежной политики должна строиться на увязке долгосрочных и среднесрочных целей, задач и приоритетов. При этом необходимо обеспечить гибкость, когда при удержании конечной цели могут меняться тактические цели и задачи, т. е. стратегирование, планирование и реализация молодежной политики должны носить скользящий характер.

В условиях резкого сокращения численности молодежи 14-30 лет долгосрочная и среднесрочная молодежная политика должна обеспечить переход от преимущественно количественных целей и задач (рост охвата, рост включенности, обеспечение доступности и т. п.) к качественным - рост величины человеческого капитала молодежи, повышение продуктивности молодежи как социального субъекта, рост эффективности использования поступающих в молодежную сферу ресурсов (финансовых, кадровых, материальных, информационных). При этом необходимо учитывать различия роли и интересов различных возрастных групп молодежи: 14-16 лет, 17-25 лет, 26-30 лет, т. е. специфику целей и задач развития молодежи на разных стадиях ее жизненного цикла. Вместе с тем молодежная политика должна обеспечить переход молодежи во взрослую жизнь, снимая по возможности естественный конфликт поколений. Это требует более активного участия молодежи в разработке и реализации социальной и экономической политики, включая образовательную политику, политику регулирования рынка труда, политику охраны здоровья населения, культурную политику, пенсионную стратегию, политику охраны окружающей среды и др. Молодежная политика, таким образом, может при принятии адресных программ захватывать по *отдельным направлениям* как более ранние возраста (в частности, детей 11-12 лет, когда они начинают пробовать курить и потреблять наркотики), так и более старшие (например, 35 лет, когда заканчиваются программы поддержки молодых ученых, писателей, художников, музыкантов, других представителей интеллектуального труда).

Не менее важным моментом является расширение участия молодежи в управлении экономикой и обществом. В настоящее время значительная часть государственной молодежной политики - это обучение управленческой деятельности, разным практикам и организации досуга, но в то же время не оказывается весомой поддержки самостоятельности и самореализации молодежи в разнообразных формах.

Между тем сокращение численности молодежи и, одновременно, сокращение численности трудовых ресурсов требует активного вовлечения молодежи в сложные типы деятельности и, в том числе, в управление сложными процессами. Необходимо создание условий для участия молодежи в принятии

управленческих решений и их реализации, имея в виду не только вопросы, касающиеся их собственной жизни и работы, а широкий диапазон социальных и экономических проблем развития общества, в целях принятия молодежью реальной ответственности за будущее страны¹²⁵. Это, в свою очередь, предполагает стимулирование инициативы молодых и формирование различных инструментов поддержки молодежных инициатив.

Повышение человеческого капитала молодежи предполагает рост качества формального, неформального и внесистемного (информального) образования¹²⁶, а также обеспечение доступности качественного образования для молодежи из сельской местности и отдаленных территорий.

Кроме того, повышение качества человеческого капитала молодежи требует сохранения и наращивания здоровья молодого поколения. Это предполагает новые подходы в молодежной политике к охране здоровья молодежи.

Еще одним направлением молодежной политики должно стать создание условий для эффективного трудоустройства молодежи. При том, что численность молодежи значительно сокращается к 2025 г., рынок труда будет еще достаточно хорошо обеспечен трудовыми ресурсами (см. Приложение № 2: реальная численность пенсионеров практически во всех регионах России будет уступать численности молодежи). Тем не менее необходимость построения специальной системы трудоустройства молодежи, назревшая уже в настоящее время, должна быть реализована в среднесрочной перспективе (не позднее 2015 г.). В 2025 г. указанная система должна работать в каждом регионе. Это позволит сформировать систему поддержки первого трудоустройства молодежи, оканчивающей учреждения среднего профессионального и высшего образования. Но, главное, - они должны стать реальными партнерами работодателей в формировании эффективного механизма первого

¹²⁵ Во многом это аналогично смене модели строительства жилья: практика, когда сдавалось готовое жилье, которое затем с трудом приспособлялось к жизни конкретной семьи, сменяется практикой, когда сдаются «голые стены», которые затем конкретная семья обустраивает по своему вкусу и возможностям. При этом, конечно же, находятся семьи (индивиды), которые хотят заранее выбрать готовую квартиру из нескольких вариантов обустройства. В рамках молодежной политики будут и те, кто предпочитает из голых стен создать собственный вариант, и те, кто захочет выбрать из нескольких предлагаемых вариантов.

¹²⁶ «Информальное (спонтанное, самостоятельное) образование... является общим термином для образования за пределами стандартной образовательной среды: индивидуальная познавательная деятельность, сопровождающая повседневную жизнь и не обязательно носящая целенаправленный характер; спонтанное образование, реализующееся за счет собственной активности индивида в окружающей его культурно-образовательной среде; общение, чтение, посещение учреждений культуры, путешествия, средства массовой информации и т. д. ...Оно может относиться к различным формам альтернативного образования, таким как - самообучение, молодежная работа, участие в молодежных движениях, волонтерское движение, СМИ (включая телевидение, видеоигры, журналы и т. д.), музеи, библиотеки, зоопарки и т. д.». (Павлова О.В. Включение информального образования в жизненные стратегии взрослых //Академический вестник Института образования взрослых Российской академии образования «Человек и образование». № 4 (29). 2011 г. С. 64-67).

трудоустройства молодых рабочих и специалистов, и во многом именно этим структурам работодатели смогли бы передать функции, с одной стороны, «доводки» молодых рабочих и специалистов до уровня, требуемого на конкретном предприятии или в организации, а с другой - поиска нужных работодателю молодых работников и их психологической подготовки к первому месту работы. Соответственно, должны быть выработаны новые принципы взаимодействия трех сторон: бизнеса - выпускников вузов (самых вузов) и молодежных структур по подбору молодых кадров.

Не менее важной задачей государственной молодежной политики является профилактика правонарушений, которые в молодежной среде, несмотря на заметное снижение, все же остаются на достаточно высоком уровне, составляя 55% от *общего числа* выявленных преступлений.

Важнейшей задачей государственной молодежной политики является обеспечение включенности молодых людей в процессы формирования политики государства в различных сферах и обеспечение участия молодежи в подготовке и реализации управленческих решений на различных уровнях государственного и муниципального управления. При этом, прежде всего, необходимо обеспечить участие молодежи в выработке и реализации государственной молодежной политики. Эти задачи должны решаться, прежде всего, через организацию взаимодействия государственных и муниципальных структур с молодежными общественными объединениями и системную поддержку их инициатив. Недостаточная вовлеченность молодежи в процесс социальных и политических действий способствует размыванию российской самоидентификации молодежи. К моменту достижения возраста максимальной трудовой активности они не считают себя связанными со своей страной обязательствами по личному участию в решении ее проблем, не связывают эти проблемы с собой, часто ищут возможности для самореализации вне России, не имеют со своей страной социального контракта и не считают себя ей ничем обязанными. Это стимулирует отток конкурентоспособных молодых людей из России и серьезные потери человеческого капитала страны. Таким образом, в новых условиях задачи молодежной политики носят масштабный и разнообразный характер. Они требуют как адекватного ресурсного обеспечения, так и повсеместного повышения квалификации работников, занятых работой с молодежью.

Основные направления государственной молодежной политики на среднесрочную перспективу

Конечной целью государственной молодежной политики на средне- и долгосрочную перспективу является создание условий для **роста человеческого капитала молодежи**, с тем чтобы обеспечить экономический рост и повышение конкурентоспособности России в глобальном мире.

В связи с этим в *среднесрочной перспективе в сфере молодежной политики* должны быть решены следующие задачи:

Образование:

- создание системы послешкольной «доводки» выпускников школ с низкими баллами ЕГЭ;
- восстановление профориентационной работы среди старших школьников, разработка инструментов молодежной политики, обеспечивающих поддержку молодежи 14-16 лет в выборе профессии;
- повышение доступности *качественного* среднего профессионального и высшего образования (создание условий для молодежи из сельской местности, малых городов и отдаленных территорий в доступе к качественному образованию, в ликвидации пробелов в общем образовании и т. п.);
- создание условий для повышения профессиональных компетенций молодежи 17-30 лет, вовлечение молодежи указанных возрастов в систему непрерывного профессионального образования, повышения квалификации и профессиональной переподготовки, социального образования;
- поддержка развития дистанционного образования и вовлечение молодежи в программы дистанционного образования;
- создание условий для повышения образовательной и трудовой миграции молодежи.

Трудоустройство и миграция:

- поддержка миграции молодежи из трудоизбыточных или депрессивных регионов в трудонедостаточные регионы, в частности, создание систем информирования молодежи о возможностях трудоустройства в других субъектах Российской Федерации;
- создание специальной молодежной системы трудоустройства и поддержки занятости, включая юридическое консультирование, с учетом поведенческих и психологических особенностей молодежи, при этом в данной системе должны работать молодые специалисты в возрасте до 35 лет;
- организация занятости молодежи 14-16 лет в летний период;
- организация занятости учащейся молодежи 17-25 лет;
- организация студенческих строительных отрядов;
- поддержка молодежной волонтерской деятельности.

Охрана здоровья и здоровый образ жизни:

- создание системы пропаганды здорового образа жизни для молодежи, учитывающей особенности поведения и восприятия молодежью разных возрастов информации (юношеский негативизм, отторжение ценностей взрослых и одновременно подражание взрослым привычкам, стремление выделяться из толпы и одновременно слиться с референтной группой; разработка программ психологической поддержки взросления для 14-16-летних);
- вовлечение молодежи в занятия физкультурой и спортом, поддержка детских спортивных школ, создание условий для занятий физкультурой молодежи 14-30 лет (спортивные секции, катки, фитнес группы для молодежи с льготной оплатой и т. п.);
- развитие индустрии отдыха и оздоровления молодежи в каникулярное время и во время летнего отдыха, основывающейся на системе спортивно-оздоровительных лагерей;
- проведение комплекса широкомасштабных работ по снижению вовлеченности молодежи в потребление наркотиков, алкоголя и психотропных веществ, в табакокурение (разработка инструментов и программ, обеспечивающих позитивную социализацию молодежи, прежде всего 11-14 лет и 15-19 лет, обеспечение профилактики наркомании, токсикомании, табакокурения, особенно в возрастах 11-14 лет, повышение степени информированности молодежи о вреде и последствиях указанных действий, обеспечение более полного учета молодых людей, пробующих и потребляющих наркотики, психотропные средства, алкоголь, создание независимой системы социологического мониторинга указанных процессов, поддержка общественных организаций, занимающихся противодействием потреблению наркотиков, алкоголя и психотропных веществ, табакокурению, др.);
- реализация рекомендаций для общеобразовательных учреждений по более рациональному распределению учебного и рекреативного (каникулярного) времени в рамках годового цикла с целью более равномерного распределения образовательной нагрузки и времени восстановления ресурсов молодого организма;
- осуществление широкомасштабных мероприятий по профилактике социально значимых инфекций (ВИЧ, вирусный гепатит В и С, туберкулез).

Финансирование:

- обеспечение снижения межрегиональной дифференциации в финансировании молодежной политики, привлечение негосударственных средств (молодежный фандрайзинг), развитие государственно-частного партнерства в финансировании молодежных программ и проектов, в частности, обеспечение государственно-частной поддержки молодежных стартапов;

- увеличение финансирования молодежной политики на федеральном уровне для обеспечения координации молодежной политики в регионах, научно-методической поддержки реализуемых в регионах проектов и программ, создание системы программ-вызовов, когда федеральный центр на условиях софинансирования предлагает регионам участие в федеральных проектах и программах, имеющих большое значение для развития молодежи.

Межрегиональные и межнациональные отношения:

- разработка на федеральном уровне программ, проектов и методик, обеспечивающих развитие межрегионального диалога молодежи, поддержку молодежных межрегиональных, общероссийских и международных обменов и форумов, направленных на преодоление негативных национальных и культурных стереотипов в молодежной среде, поддержка инициативных практик межрегионального взаимодействия.

Профилактика правонарушений в молодежной среде, поддержка молодежи в трудной жизненной ситуации:

- снижение уровня криминализации молодежной среды, организация профилактики правонарушений, прежде всего, в возрастных группах 14-17 лет (несовершеннолетние) и 18-24 лет, обеспечение юридической поддержки молодым людям, совершившим правонарушения (создание юридических клиник для молодежи и привлечение к работе в них молодых юристов), поддержка волонтерской деятельности молодежи по работе с правонарушениями несовершеннолетних, организация мониторинга молодежных правонарушений для разработки эффективных мер профилактики;
- преодоление правового нигилизма.

Жилье:

- развитие и совершенствование системы поддержки молодежи при аренде или приобретении жилья (например, развитие системы льгот и субсидий при получении ипотечных кредитов для молодых семей, если хотя бы один из супругов не старше 30 лет и уровень доходов семьи не выше установленного уровня, развитие системы социального найма жилья - аренда недорогих меблированных квартир, в том числе в доходных домах, для молодежи до 30, а возможно, до 35 лет включительно. При этом преимущество следует отдавать развитию различных форм аренды жилья молодыми людьми и молодыми семьями, как форме, обеспечивающей максимальную трудовую и территориальную мобильность молодежи, а также упрощающей возможность изменения размеров занимаемого жилья при рождении детей или увеличении доходов семьи);
- совершенствование системы обеспечения студентов общежитиями, и особенно специальными «семейными блоками» для студенческих семей.

Общественная деятельность:

- поддержка деятельности и инициатив молодежных общественных объединений (союзов, ассоциаций, и пр.);
- организация системного взаимодействия государства с молодежными общественными объединениями в процессе формирования и реализации государственной молодежной политики, а также выработки и реализации управленческих решений, затрагивающих интересы молодежи;
- развитие у молодежи ответственного отношения к учебе, труду, собственному здоровью;
- развитие у молодежи гражданского сознания, ответственности за развитие России.

Приоритеты молодежной политики

В среднесрочной перспективе приоритетами молодежной политики должны стать:

- вовлечение молодежи 18-29 лет в систему непрерывного профессионального образования, создание условий для гибкой подстройки молодых рабочих и специалистов под потребности изменяющейся экономики (развитие квалификационного потенциала молодежи, актуализация трудовых компетенций, экономических, управленческих и юридических знаний, повышение культуры и дисциплины труда, повышение управленческой и организационной культуры, развитие культуры team building);
- вовлечение молодежи, особенно приезжих из других регионов России и молодых мигрантов из государств - участников СНГ, в систему социального образования (освоение региональных законов, культурных традиций, русского языка (в случае мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья), особенностей бытовой культуры, религиозных отправлений);
- организация профориентации молодежи 14-17 лет;
- организация сертификации самостоятельно полученных знаний молодежью 17-30 лет;
- организация работы по сохранению здоровья молодого поколения (по этому показателю Россия существенно отстает от развитых стран: необходима организация профилактики и борьбы с наркоманией, токсикоманией, табакокурением, ВИЧ и другими тяжелыми инфекциями в возрастных группах 11-14, 15-17 и 18-30 лет);
- развертывание мониторинга здоровья молодого поколения;

- развертывание мониторинга правонарушений молодежи 14-17, 18-20 лет;
- снижение региональной дифференциации в бюджетном финансировании молодежной политики не менее чем в три раза.

Для обеспечения решений поставленных задач в среднесрочной перспективе необходимо:

- Обеспечить развитие кадрового потенциала работников, занятых в сфере молодежной политики, в том числе:
 - ✓ обеспечить повышение квалификации всех занятых в сфере молодежной политики не реже одного раза в три года (повышение квалификации специалистов должно включать в себя, как минимум, изучение экономических, управленческих, социологических, политологических, юридических, педагогических, психологических (возрастная психология, социальная психология) дисциплин);
 - ✓ обеспечить формирование управленческого резерва на федеральном и региональном уровнях в сфере молодежной политики;
 - ✓ обеспечить участие представителей Росмолодежи, региональных и негосударственных молодежных организаций в разработке законодательных актов и нормативно-правовых документов, имеющих прямое или косвенное отношение к развитию молодежи и учету ее интересов (демографическая политика, образовательная политика, политика в сфере охраны здоровья, пенсионная реформа, культурная политика, семейная политика, жилищная политика, миграционная политика, политика в сфере труда и занятости, государственно-частное партнерство, развитие физкультуры и спорта и др.).
- Обеспечить развитие консультационных центров и центров по работе с молодежью во всех субъектах Федерации.
- Создать систему информационной поддержки реализации молодежной политики (например, базу данных молодежных проектов и программ с открытым доступом).
- Создать систему информационной и юридической поддержки трудоустройства молодежи (особенно актуально для высокодотационных регионов России или районов со слабой дифференциацией производства).
- Создать систему поддержки образовательной и трудовой миграции молодежи (по типу больничных касс в Германии).

Основные направления государственной молодежной политики на долгосрочную перспективу

Конечной целью долгосрочной молодежной политики является наращивание человеческого капитала молодежи, компенсирующее сокращение численности молодежи и обеспечивающее экономический рост и повышение конкурентоспособности Российской Федерации в глобальном мире.

Задачи молодежной политики в долгосрочной перспективе (до 2025 г.):

Образование:

- обеспечение доступности качественного образования для молодежи на всех его уровнях;
- создание условий широкого вовлечения молодежи 14-30 лет в неформальное (дополнительное) и внесистемное (информальное, самостоятельное) образование, стимулирование молодежи к получению неформального и информального образования;
- обеспечение возможности выбора образовательной траектории из множества образовательных траекторий и гибкой ее смены (создание консультационных служб для молодежи по выстраиванию образовательной карьеры и ее корректировке);
- обеспечение условий для самообразования молодежи, стимулирование образовательной активности молодых, организация доступа к лучшим лекциям, семинарам, проведение мастер-классов в режиме удаленного доступа;
- создание информационных систем поддержки для молодежи в поиске необходимых образовательных ресурсов;
- вовлечение молодежи в непрерывное профессиональное образование, позволяющее гибко реагировать на изменение потребностей национального и глобального рынка труда;
- сертификация знаний и компетенций, полученных самостоятельно;
- организация широкого обмена образовательными ресурсами, формирование открытых банков лекций, семинаров и мастер-классов выдающихся ученых и практиков;
- поддержка академической мобильности молодежи при получении ею высшего образования в бакалавриате, магистратуре, аспирантуре (докторантуре);

- поддержка получения различными группами молодежи правовых, экономических и управленческих знаний, необходимых для их профессиональной и гражданской деятельности.

Здоровый образ жизни:

- разработка программ и проектов по пропаганде здорового образа жизни, притягательных для молодежи (с учетом возрастных и психологических особенностей различных групп молодежи);
- широкое вовлечение молодежи в практики здорового образа жизни с учетом возрастных особенностей различных групп молодежи (здоровое питание; отказ от курения, наркотиков, алкоголя; занятия физкультурой и спортом и т. п.);
- профилактика потребления наркотиков, алкоголя, психотропных средств, табакокурения;
- мониторинг здоровья молодежи с выделением возрастных групп 14-16, 17-19, 20-25, 26-30 лет;
- поддержка здоровья детей в молодых семьях, профилактика наследственных заболеваний.

Трудоустройство:

- создание системы трудоустройства молодежи в соответствии с ее интересами, полученным образованием, возможностями самореализации;
- обеспечение гибкой смены трудовых траекторий в зависимости от потребностей экономики и социальной сферы, а также личных интересов молодого работника;
- создание условий для роста трудовой мобильности молодежи, наиболее полного использования ее трудового потенциала;
- поддержка молодых ученых, в том числе их участия в научных обменах, научных семинарах, конференциях, симпозиумах в России и за рубежом;
- поддержка молодых деятелей искусства, в том числе участия молодых художников, композиторов, писателей, режиссеров, молодых исполнителей в международных конкурсах и фестивалях.

Жилье:

- развитие разнообразных практик поддержки молодежи в решении их жилищных проблем (например, поддержка аренды жилья, возрождение практики молодежных жилищных кооперативов).

Профилактика правонарушений:

- обеспечение комплексного подхода к профилактике правонарушений молодежи (учет положения в семье молодого человека, его состояния здоровья, потребления наркотиков или психотропных средств, курения, показателей учебной деятельности (если учится), работы (если работает) и т. п.).

Общественная деятельность:

- поддержка молодежных движений и объединений;

- обеспечение развития гражданственности, ответственности за свою страну, семью, свое дело.

Приоритеты долгосрочной молодежной политики:

- качественное образование молодежи;

- повышение производительности труда молодежи до среднеевропейского уровня;

- трудоустройство молодежи в соответствии с ее интересами и полученным образованием;

- здоровый образ жизни молодежи;

- уважение к закону;

- уважение к другим народам и национальностям, этносам;

- уважение к другим религиям, культурам, традициям.

2. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ 2012-2025 гг.: РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

2.1. Оценка условий реализации государственной молодежной политики в средне- и долгосрочной перспективе

Для построения оценки человеческого капитала молодежи необходимо оценить условия реализации государственной молодежной политики (демографический прогноз, определение и оценка факторов, оказывающих воздействие на развитие молодежи (молодежной среды) в средне- и долгосрочной перспективе).

До 2025 г. на человеческий капитал основное воздействие будут оказывать следующие факторы, которые мы расклассифицировали на позитивные и негативные (табл. 7).

Таблица 7. Факторы воздействия на человеческий капитал молодежи

Позитивные факторы	Негативные факторы
- Позитивная социализация молодежи 14-16 (17) лет - Повышение качества образования (формального, неформального, информального) - Рост востребованности молодежи экономикой, снижение молодежной безработицы - Повышение производительности труда - Рост молодежного предпринимательства - Рост доходов молодежи - Здоровый образ жизни - Жилье - Рост расходов на ГМП (рост ресурсов МП)	- Демографический тренд - Снижение качества профессионального образования - Молодежная безработица - Низкая территориальная (трудовая) мобильность молодежи - Низкий доступ к инвестиционным ресурсам и отсутствие поддержки молодежных стартапов - Правонарушения - Снижение качества здоровья молодого поколения (слабое вовлечение в занятия физкультурой и спортом, несбалансированное питание) - Потребление наркотиков и алкоголя, табакокурение - Снижение расходов на ГМП

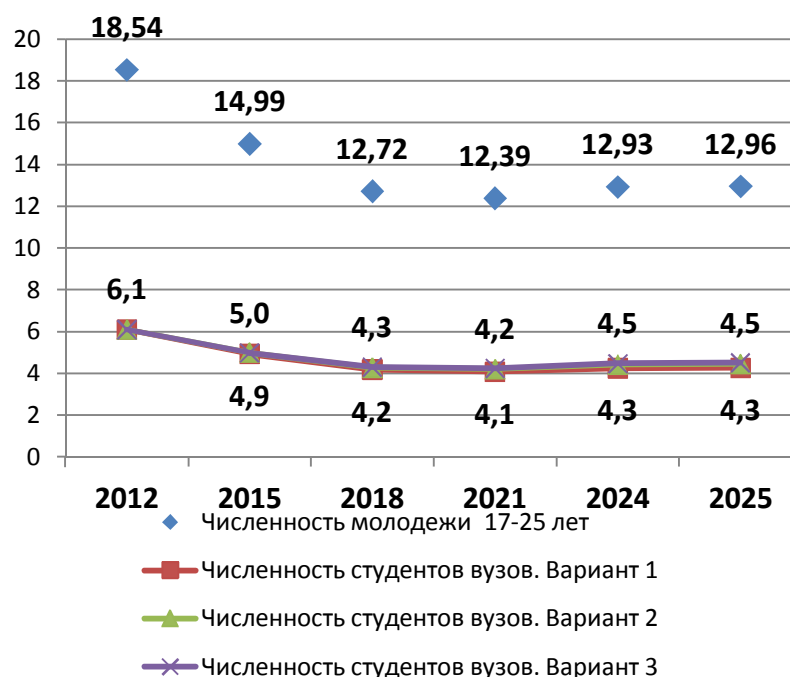
Рассмотрим последовательно влияние на результативность (эффективность) молодежной политики, прежде всего, **негативных факторов**, поскольку именно преодоление негативных тенденций потребует значительных усилий, в том числе и при реализации государственной молодежной политики.

1. Демографический тренд, который к 2025 г. приводит к сокращению численности российской молодежи на 10 млн человек, а ее доли в населении страны с 24,6 до 17,9%, был подробно проанализирован в разделе 1.3 Доклада. В анализе было показано, что при всей значительности воздействия демографии на социально-демографическую группу «молодежь», оно не ведет к резкому сокращению трудовых ресурсов страны, но закладывает ощутимые риски для экономики и социальной сферы на горизонте последующих 20-25 лет, так как сокращение численности молодежи идет в самых продуктивных с точки зрения экономики и воспроизводства населения возрастах - 22-30 лет. Компенсация указанного негативного фактора потребует значительного числа принципиально новых мер молодежной политики, поскольку она должна быть ориентирована на повышение производительности труда, рост дисциплины и культуры труда, сокращение молодежной безработицы, а следовательно изменение политики трудоустройства молодежи, расширения участия самих молодых людей в подборе мест работы для молодых рабочих и специалистов (например, создание молодежных рекрутинговых агентств и т. п.). Необходимо также создать у молодежи стимулы к эффективному труду и, одновременно, к ведению здорового образа жизни, так как производительный труд мало совместим с потреблением наркотиков или алкоголя, курением табака.

Таким образом, смягчение последствий демографического тренда требует комплексных решений и мер молодежной политики и должно опираться на разнообразные ресурсы, которые нужно будет задействовать для решения указанных задач: финансовые, материальные, кадровые (включая, в том числе, ресурсы волонтерства, например, при консультировании молодых людей по проблемам трудоустройства или избавления от наркотической зависимости), информационные, образовательные и ряд других.

2. В последние годы в общественном сознании утвердилось мнение о снижении качества профессионального образования. Во многом это мнение базируется на оценке ситуации работодателями, которые недовольны квалификацией выпускников как уровней начального и среднего профессионального образования, так и вузов. Вместе с тем при оценке качества профессионального образования не учитывается отношение самой молодежи к качеству (составу) предлагаемых рабочих мест, уровню заработной платы молодых рабочих и специалистов. Молодежь не хочет работать на морально устаревших предприятиях с низкой оплатой труда, что может стать одним из факторов (условий) модернизации производственного комплекса страны, перехода на инновационный путь развития. В то же время «перепроизводство» молодежи с высшим образованием относительно уровня экономического развития может стать одной из причин дисбаланса предложения и спроса на рынке труда и продолжения роста представлений об ухудшении качества профессионального образования. При этом нельзя сбрасывать со счетов объективный момент: резкое расширение сферы высшего профессионального образования (численности студентов), когда в вузы

поступает более 75% от возрастной когорты¹²⁷, ведет к относительному снижению качества подготовки выпускников высшей школы при одновременном росте их запросов к качеству рабочих мест, условиям труда и уровню заработной платы. По прогнозу, в 2025 г. численность студентов вузов и учреждений СПО будет находиться в интервале 4,3-4,5 млн человек (вузы) и 3,3-3,4 млн человек (организации СПО) - рис. 15 и 15а.



Риск. 15. Прогнозная численность студентов вузов в 2015-2025 гг. (2012 г. - фактическая численность студентов)¹²⁸

Источник: расчеты по данным демографического прогноза Росстата до 2030 г.

¹²⁷ В данном случае под возрастной когортой понимается численность детей, поступивших в первый класс школы. После 9-ого класса в систему среднего профессионального образования (СПО), включающего в себя программы подготовки рабочих кадров, уходит примерно 30% этой когорты, после 11 класса - еще 10%. Однако затем значительная часть тех, кто перешел в систему СПО также поступает в вузы. В результате студентами вузов оказывается 75-76% указанной возрастной когорты.

¹²⁸ Варианты прогноза будут рассмотрены более подробно при построении сценариев развития молодежной политики на период до 2025 г.

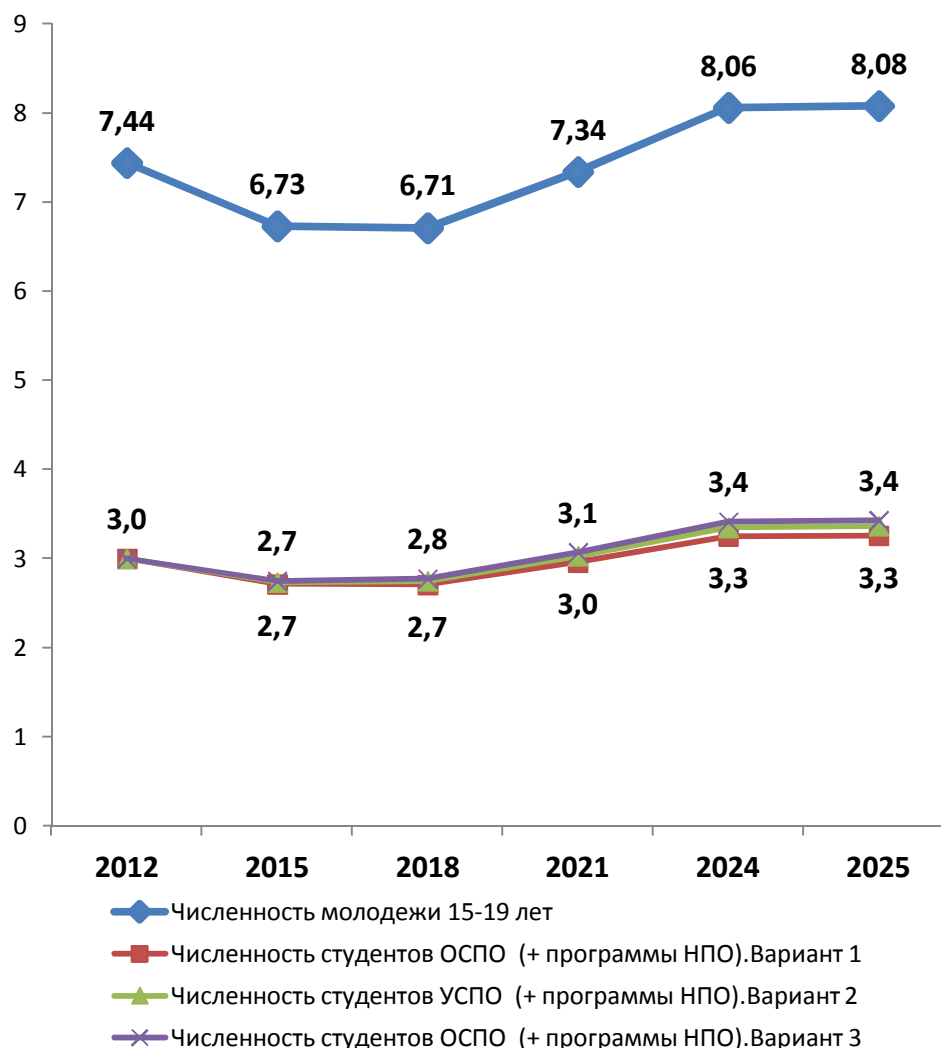


Рис. 15а. Прогнозная численность организаций СПО в 2015-2025 гг. (2012 г. - фактическая численность студентов)¹²⁹

Источник: расчеты по данным демографического прогноза Росстата до 2030 г.

Без изменения представлений обеих социальных групп - работодателей и выпускников системы профессионального образования - относительно качества подготовки кадров и запросов к предлагаемым рабочим местам напряжение на рынке труда в средне- и долгосрочной перспективе может существенно повыситься. Вместе с тем, как было указано в разделе 1.3 Доклада, образование Таможенного союза привело к значительному росту в российских вузах числа студентов из Казахстана и Беларуси, которые теперь на законной

¹²⁹ Варианты прогноза будут рассмотрены более подробно при построении сценариев развития молодежной политики на период до 2025 г.

основе смогут претендовать на работу в Российской Федерации после окончания учебы. Это, с одной стороны, смягчит падение численности молодежи в самой России, а с другой - повысит конкуренцию за высокооплачиваемые рабочие места и может стать фактором снижения заработной платы молодых специалистов. Одновременно (см. раздел 1.3 Доклада) будет нарастать поток молодежи из России, стремящейся получить образование и работу за рубежом. Возможности этой части российской молодежи в трудоустройстве в странах Европы, США и некоторых странах Азии (например, Сингапур, Китай, Южная Корея) будут в значительной степени определяться экономической ситуацией в мире, которую в настоящее время предсказать достаточно сложно. В состоянии российского рынка труда многое будет определяться политикой миграции трудовых ресурсов из государств - участников СНГ, прежде всего Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. В настоящее время прорабатывается вопрос об организации подготовки рабочих кадров и специалистов для России на территории указанных государств (в том числе, их должны будут обучать русскому языку). Насколько реалистичен и реализуем такой подход и к каким сдвигам на российском рынке труда он приведет в средне- и долгосрочной перспективе (до 2025 г.), пока не спрогнозировано (особенно не спрогнозированы последствия реализации данного подхода для российской молодежи, поскольку обучаться для работы в России будут именно молодые иностранные кадры). Однако при всей неопределенности последствий указанные процессы означают появление (или актуализацию) новых серьезных вызовов для государственной молодежной политики России на период 2014-2025 гг., которые могут решаться как ее активизацией в сфере образования (прежде всего, неформального, информального, социального), так и в сфере трудоустройства молодежи.

3. Вопросы молодежной безработицы также были подробно рассмотрены в разделе 1.3 Доклада при анализе основных проблем, стоящих перед молодежной политикой. Здесь необходимо добавить, что в настоящее время, по данным Росстата, 12,1% молодых людей в возрасте 15-24 лет нигде не учатся и не работают. В условиях сокращения численности молодежи вовлечение данного контингента в учебу и производительную деятельность может стать значимым резервом для экономики России. Соответственно, это может стать одной из задач государственной молодежной политики, требующей для своего решения как финансовых средств, так и организационных усилий. Вместе с тем реализация мер молодежной политики в данной сфере будет успешной только при проведении адекватной экономической политики, способствующей созданию высокотехнологичных (или реконструкции имеющихся) рабочих мест, востребующих квалифицированные человеческие ресурсы. Таким образом, и здесь речь идет о системном и многоотраслевом (межотраслевом, много- и межсекторальном) подходе к молодежной политике.

4. Низкая территориальная мобильность молодежи во многом снижает для нее возможность получения качественного профессионального образования и дальнейшего эффективного (с точки зрения как экономического развития России, так и обеспечения профессиональной карьеры и получения высокой заработной платы) трудоустройства. Частично эту проблему должен был решить

Единый государственный экзамен (ЕГЭ), повысив доступ выпускников школ с высокими баллами из различных регионов России в ведущие вузы страны. Однако на практике ЕГЭ в значительной мере послужил росту различных асоциальных действий при его проведении, что привело к резкому падению его престижа (и признания его результатов) в обществе, а также к расширению доступности качественного образования не для лучших выпускников школ, а для тех, кто смог обеспечить себе различными путями противоправную помощь на экзамене или подготовку к ЕГЭ за счет репетиторских услуг. В результате образовательная мобильность молодежи хотя и повысилась, но качество этой мобильности вызывает определенные сомнения.

Не менее важной задачей для повышения человеческого капитала молодежи является трудовая миграция, которая должна создавать условия для наиболее эффективного приложения труда молодых специалистов, получивших (хорошее) профессиональное образование. Однако уровень трудовой миграции молодежи остается низким в силу отсутствия в России развитого рынка жилья, в том числе арендного. Кроме того, молодежь, получившая образование в ведущих российских вузах, как правило, не стремится вернуться в регионы, откуда она приехала его получать, так как в них либо нет рабочих мест, адекватных полученному образованию, либо указанные места распределяются в значительной мере между детьми региональных элит.

Другими словами, региональные рынки хороших или дающих высокую заработную плату рабочих мест являются достаточно узкими, что существенно снижает межрегиональную трудовую миграцию молодых специалистов. Возможности молодежной политики в данной сфере сильно ограничены, вместе с тем она может быть направлена на повышение образовательной миграции, в том числе на участие в оздоровлении ситуации вокруг ЕГЭ (что позволит получать высшее образование наиболее хорошо подготовленным абитуриентам), на поддержку студенческой молодежи, проживающей в вузовских общежитиях, так как после вступления в силу закона «Об образовании в Российской Федерации» плата за проживание в общежитии стала расти. Следовательно, задачей студенческих советов и других объединений вузовской молодежи может стать обеспечение поддержки в этом плане студентов из малообеспеченных семей (различные меры, позволяющие льготировать оплату общежитий, создание условий для приоритетного доступа таких студентов к работе в каникулярное время (стройотряды и т. п.), а также на кафедрах, факультетах и в других структурных подразделениях вуза).

Рост образовательной миграции в значительной мере послужит в дальнейшем росту трудовой миграции.

5. Еще одним негативным фактором в повышении человеческого капитала молодежи является низкий уровень доступности для нее инвестиционных ресурсов и отсутствие поддержки молодежных стартапов, молодежного предпринимательства. Эта проблема не является исключительно молодежной: в России низок доступ к инвестиционным ресурсам не только для молодежи, но и для предприятий малого и среднего бизнеса, поддержка которого

государством постоянно декларируется, но на деле остается невысокой. Это означает, что молодежные организации должны здесь блокироваться с малым и средним бизнесом в отстаивании общих интересов. Молодежная политика в этой области должна стать интерфейсом в указанном взаимодействии.

6. Правонарушения в молодежной среде, их количество и структура также были подробно проанализированы в разделе 1.3 Доклада. Здесь они рассматриваются как факторы, снижающие человеческий капитал молодежи. Проблема правонарушений является комплексной, в основе ее лежат многие причины: неполные семьи, низкий культурный и социальный капитал семей, бедность, невозможность решить жилищные проблемы, невозможность получить качественное образование и/или устроиться на работу по специальности, более широко (о чем говорилось выше) - проблемы трудоустройства молодежи, трудности миграции из депрессивных регионов в другие российские регионы, в том числе в связи с плохим отношением к мигрантам со стороны населения регионов/городов, куда они стремятся переселиться, связано как с поведением самих мигрантов, так и экономической ситуацией в регионах, куда направлен основной миграционный поток, как внутрироссийский, так и из ближнего зарубежья.

Другим аспектом рассматриваемой проблемы является организация работы с малолетними правонарушителями (14-17 лет) и молодыми заключенными (18-30 лет). Попадание в тюрьму или в лагерь молодого человека нередко становится причиной его дальнейшего укоренения в криминальной среде, превращения в рецидивиста. Сложности социальной адаптации после освобождения из заключения, получения образования и трудоустройства еще больше усиливают данную тенденцию. Все это требует развития молодежной политики в указанном направлении. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что при существующем низком уровне бюджетных расходов на государственную молодежную политику, а также низком уровне осознания сложности и системности проблемы правонарушений молодежи, значительно снизить число правонарушений молодежи будет крайне сложно.

7. Снижение качества здоровья молодого поколения (слабое вовлечение в занятия физкультурой и спортом, недостаточное и несбалансированное питание). Ухудшение здоровья молодежи обусловлено целым рядом причин, среди которых гиподинамия, недостаточное и несбалансированное питание занимают не последнее место. Борьба с гиподинамией - это привлечение молодежи к занятиям, прежде всего, физической культурой. В рамках молодежной политики - это поддержка инициатив (проектов), направленных на создание молодежных некоммерческих спортивных организаций, поддержка спортивных школ для детей и подростков 14-17 лет, обеспечение работы спортивных секций в школах в неурочное время и т. п. Для студенческой молодежи - это организация групп здоровья, пропаганда занятий физкультурой и спортом, поддержка спортивных и оздоровительных секций в вузах и многое другое. Для работающей молодежи разного возраста могут разрабатываться проекты организации занятий физкультурой совместно с работодателями. Для матерей до 30 лет, сидящих с малолетними детьми, необходима разработка

специальных мер, которые позволили бы им заниматься физкультурой. Особое внимание должно быть обращено на детей и подростков 14-17 лет из малообеспеченных семей, которые нуждаются в доступе в спортивные секции на бесплатной или льготной основе. Помимо оздоровительного эффекта это во многих случаях служило бы профилактике правонарушений среди молодежи.

Молодежная политика в области физкультуры и спорта должна быть согласована с Минспортом России и Минздравом России.

Еще одной причиной ухудшения здоровья является недостаточное и несбалансированное питание детей и молодежи. Это может быть следствием как недоедания, так и переедания. В случае недоедания, плохого питания, связанного с малообеспеченностью семей, меры молодежной политики должны быть скоординированы с мерами по борьбе с бедностью. В случае переедания, различных форм ожирения - с пропагандой здорового питания и, в целом, здорового образа жизни. В обоих случаях молодежная политика в данной сфере должна быть увязана с политикой Минздрава России в области охраны здоровья населения России.

8. Потребление наркотиков и алкоголя молодежью, а также табакокурение были подробно рассмотрены в разделе 1.3 Доклада как проблемы, на разрешение которых должна быть направлена молодежная политика. Здесь лишь добавим, что и эта проблема является комплексной, связанной с другими проблемами развития молодежи (а следовательно, и молодежной политики), среди которых доступность для молодежи качественного профессионального образования, хороших условий труда, возможностей карьерного роста и т. п. играют важную роль. Вместе с тем вовлечение в потребление наркотиков, как показывают данные социологических исследований, происходит нередко в 11-12 лет, причем во многих случаях в школе или семье. В связи с этим молодежная политика в этой сфере должна быть обращена на более ранние возрасты, чем формально установленные границы для молодежи: 14-30 лет. Вместе с тем пропаганда здорового образа жизни, отказа от потребления наркотиков и/или алкоголя, отказа от курения должна учитывать возрастные (психологические) особенности молодежных групп при подготовке информационных материалов и их распространении, эти же особенности необходимо иметь в виду при работе по преодолению наркотической или алкогольной зависимости, при профилактике табакокурения. Молодежная политика в данной сфере должна быть скоординирована с усилиями других министерств и ведомств в этом направлении, в частности, с Минздравом России, ФСКН России, МВД России, Минобрнауки России, Минрегионом России, а также с региональными органами по делам молодежи и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Меры по активизации *позитивных факторов*, обеспечивающих повышение человеческого капитала молодежи, во многом базируются на том же комплексе мер, которые препятствуют развитию негативных тенденций в молодежной среде. Поэтому, чтобы не повторяться, остановимся только на развитии молодежного предпринимательства и обеспечении молодежи жильем.

1. Во многом развитие молодежного предпринимательства перекликается с мерами, которые должны обеспечить доступность для молодежи инвестиционных ресурсов и поддержку молодежных стартапов. Здесь же добавим, что в данной сфере молодежной политики есть значительные возможности сотрудничества с бизнесом, в том числе организация многих проектов и программ на основе государственно-частного партнерства, тем более что бизнес уже самостоятельно стремится поддерживать молодежные инициативы, для того чтобы создать благоприятную среду для своей деятельности. В частности, образовательные программы по предпринимательству могут реализовываться совместно с крупными компаниями и корпоративными университетами или внутрифирменными центрами по подготовке и переподготовке кадров. В рамках совместных действий могут организовываться мастер-классы с участием видных представителей российского бизнеса для молодых предпринимателей, проводиться консультирование по вопросам развития стартапов, по фандрайзингу и другим темам, необходимым для становления собственного дела.

2. Доступность жилья является одним из важнейших условий развития молодежи, повышения ее человеческого капитала, поскольку жилье необходимо для повышения территориальной, в том числе трудовой, миграции молодежи, а также для создания семьи и рождения детей. К сожалению, несмотря на большое внимание к этой проблеме со стороны Президента и Правительства Российской Федерации, решить ее пока не удастся. Высокая стоимость жилья и процентов по ипотечным кредитам не позволяют молодежи (или позволяют крайне ограниченно) покупать жилье. Как правило, самими молодыми людьми или молодыми семьями ипотека берется на улучшение жилищных условий, когда величина кредита невелика. Но среди молодежи 18-20 лет доля тех, кто имеет собственное небольшое жилье (комнату в коммунальной квартире или маленькую квартиру, полученную по наследству) незначительна, не превышает нескольких процентов. В силу сказанного акцент в молодежной политике в современных условиях должен быть сделан не только и не столько на льготной ипотеке для молодежи (хотя снижение ипотечных ставок само по себе является важным фактором роста доступности жилья для населения), а на обеспечении поддержки аренды жилья. Соответственно, необходима легализация достаточно большой части рынка арендуемого жилья, которая в настоящее время находится в тени, создание для молодых семей с детьми правовых гарантий при аренде жилья, что в один прекрасный день они не останутся без крыши над головой.

3. Финансирование молодежной политики является одним из важнейших факторов повышения человеческого капитала молодежи. Без соответствующего финансового обеспечения большинство задач молодежной политики, являющихся комплексными и требующими совместных усилий многих субъектов как государственных, так и негосударственных, не могут быть решены. Однако сложность этих задач, их много- и межотраслевой, межрегиональный характер пока еще плохо осознаются как на федеральном, так и на региональном уровнях власти, что приводит к низкой обеспеченности

молодежной политики ресурсами и их слабой координации. Между тем без указанной координации падает эффективность не только собственно молодежной политики, но и эффективность государственной политики в области демографии, занятости, образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, жилищной политики, региональной политики и даже пенсионной реформы.

Это означает, что при решении широкого круга вопросов социальной и экономической политики участие представителей молодежи является обязательным и, следовательно, должна реализовываться практика «двух ключей», а также многоканального финансирования молодежной политики. В данном контексте сокращение расходов на молодежную политику в федеральном бюджете, после того как будет завершена в 2014 г. поддержка региональных бюджетов в области оздоровления детей, неэффективно. Напротив, представляется целесообразным их повышение до уровня, как минимум, 1,5-2 млрд руб. в год в 2015 и 2016 гг.¹³⁰

¹³⁰ Более подробно направления расходования бюджетных средств будут представлены в разделах 2.2 и 2.3 Доклада в рамках построения сценариев молодежной политики и ее новой модели.

2.2. Сценарии развития человеческого капитала российской молодежи

Для оценки необходимых ресурсов для проведения эффективной государственной молодежной политики, человеческого капитала молодежи, а также построения новой модели долгосрочной ГМП (на период до 2025 г.) разработаны три сценария развития молодежи в 2012-2025 гг.¹³¹.

Сценарий 1 (пассивный) исходит из продолжения сложившихся тенденций в развитии молодежи и государственной молодежной политики. В рамках данного сценария происходит сокращение человеческого капитала молодежи (в реальном выражении).

Сценарий 2 (компенсирующий) направлен на нивелирование (компенсацию) нарастающих негативных явлений в развитии молодежи и опирается на более активную государственную молодежную политику, что выражается, в частности, в относительно большем объеме привлекаемых финансовых ресурсов на ее проведение. В рамках данного сценария человеческий капитал молодежи удастся сохранить и немного увеличить (в реальном выражении).

Сценарий 3 (активный) направлен на проведение активной государственной молодежной политики, которая не только блокирует негативные тенденции, но и обеспечивает позитивное развитие молодежи в средне- и долгосрочном периоде (до 2025 г.). В рамках данного сценария человеческий капитал молодежи растет как в номинальном, так и в реальном выражении.

При разработке всех трех сценариев учитывался внешний по отношению к молодежной политике социально-экономический фон. Таким образом, каждый из них вписан в соответствующий вариант прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанного Минэкономразвития России. Сценарии (варианты) долгосрочного прогноза Минэкономразвития представлены во *Врезке 4*.

Врезка 4

Варианты	долгосрочного	социально-экономического	развития
Российской Федерации			
Варианты	долгосрочного	социально-экономического	развития Российской Федерации

¹³¹ Период оценки взят с 2012 г., так как для этого года и предшествующих ему в настоящий момент имеется наиболее полная статистика Росстата по заработной плате (по возрастным группам и по уровням образования), занятости и безработице молодежи с 15 до 29 лет (Росстат использует 5-летние возрастные интервалы: 0-4 года, 5-9 лет, 10-14 лет и т. д.), численности молодежи по возрастным группам, численности студентов вузов, студентов учреждений (организаций) среднего профессионального образования (СПО), величине инфляции (ИПЦ) и ряду других данных, необходимых для проведения расчетов. Для прогнозных расчетов и оценок используется демографический прогноз Росстата численности населения Российской Федерации до 2031 г., а также прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г., подготовленный Минэкономразвития России.

определяются степенью реализации следующих **ключевых факторов**:

- степень развития и реализации сравнительных преимуществ российской экономики в энергетике, науке и образовании, высоких технологиях и других сферах;
- интенсивность инновационного обновления обрабатывающих производств и динамика производительности труда;
- модернизация транспортной и энергетической инфраструктуры;
- развитие институтов, определяющих предпринимательскую и инвестиционную активность, эффективность государственных институтов;
- укрепление доверия в обществе и социальной справедливости, включая вопросы легитимности собственности;
- *интенсивность повышения качества человеческого капитала и формирования среднего класса*¹³²;
- интеграцией евразийского экономического пространства.

В зависимости от степени реализации этих факторов выделяются три сценария социально-экономического развития в долгосрочной перспективе - консервативный, инновационный и целевой (форсированный).

Консервативный сценарий (вариант 1) характеризуется умеренными долгосрочными темпами роста экономики на основе активной модернизации топливно-энергетического и сырьевого секторов российской экономики при сохранении относительного отставания в гражданских высоко- и среднетехнологичных секторах. Модернизация экономики ориентируется в большей степени на импортные технологии и знания.

Среднегодовые темпы роста ВВП оцениваются на уровне 3,0-3,2% в 2013-2030 гг. Экономика увеличится к 2030 г. всего в 1,7 раза, реальные доходы населения возрастут в 1,9 раза, а доля России в мировом ВВП уменьшится с 3,8% в 2012 г. до 3,6% в 2030 г.

Инновационный сценарий (вариант 2) характеризуется усилением инвестиционной направленности экономического роста. Сценарий опирается на создание современной транспортной инфраструктуры и конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств и экономики знаний наряду с модернизацией энергосырьевого комплекса.

Сценарий предполагает превращение инновационных факторов в ведущий источник экономического роста *и прорыв в повышении эффективности человеческого капитала на рубеже 2020-2022 гг.*, что позволяет улучшить социальные параметры развития.

Среднегодовые темпы роста российской экономики оцениваются на уровне 4,0-4,2% в 2013-2030 гг., что будет превышать рост мировой экономики и позволит увеличить долю России в мировом ВВП до 4,3% к 2030 г.

Целевой (форсированный) сценарий (вариант 3) разработан на базе инновационного сценария, при этом он характеризуется форсированными темпами роста, повышенной нормой накопления частного бизнеса, созданием масштабного не сырьевого экспортного сектора и значительным притоком иностранного капитала.

¹³² Здесь и далее во Врезке 4 выделено авторами доклада.

Сценарием предусматривается полномасштабная реализация всех задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596-606¹³³.

Среднегодовые темпы роста ВВП повышаются до 5,0-5,4%, что увеличивает вес российской экономики в мировом ВВП до 5,3% мирового ВВП к 2030 г.

Различие сценариев вытекает из внутренних факторов, разной модели поведения бизнеса и **государственной политики развития** и обеспечения макроэкономической сбалансированности.

Консервативный сценарий отражает доминирующие в настоящее время интересы в российской экономике и не предполагает полномасштабного перехода к новой модели развития. Ресурсы и уровень организации бизнеса и занятых в инновационных секторах экономики значительно слабее, чем в энергосырьевых секторах: около трети занятых и 11% ВВП против 2% занятых и 21% ВВП в нефтегазовом комплексе.

Инновационный и форсированный сценарии предполагают значительно более сложную модель управления и для государства, и для бизнеса. Они связаны с инвестированием в проекты по развитию высоких технологий и человеческого капитала с параметрами окупаемости, далеко выходящими за сложившиеся на рынке среднесрочные пределы. Основные барьеры вызваны дефицитом конкурентоспособных по мировым критериям профессиональных кадров, на уровне как корпораций, так и государственного управления, неэффективностью механизмов координации усилий.

Основные преимущества инновационного сценария в динамике экономического роста и доходов населения по сравнению с консервативным сценарием проявляются после 2015-2018 гг. В то же

¹³³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». В соответствии с пунктами 4 данные документы вступили в силу со дня их официального опубликования (опубликованы на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.05.2012 г.); Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». В соответствии с пунктом 5 данный документ вступил в силу со дня его официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.05.2012 г.); Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации». В соответствии с пунктами 3 данные документы вступили в силу со дня их официального опубликования (опубликованы на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.05.2012 г.); Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса». В соответствии с пунктом 2 данный документ вступил в силу со дня его официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 07.05.2012 г.).

время уже в среднесрочной перспективе инновационный сценарий отличается от консервативного качественными параметрами экономического и социального развития, особенно в сфере развития человеческого потенциала.

Форсированный сценарий, который предполагает максимизацию использования всех факторов роста, будет характеризоваться усилением макроэкономической несбалансированности.

Основные характеристики сценариев долгосрочного экономического развития

	<i>Консервативный (вариант 1)</i>	<i>Инновационный (вариант 2)</i>	<i>Форсированный (вариант 3)</i>
Социальное развитие	Частичная модернизация социальной сферы и частичная реализация целей социального развития к 2018 г.	Масштабная модернизация социальной сферы на федеральном и региональном уровнях.	Масштабная модернизация социальной сферы на федеральном и региональном уровнях.
	Усиление дифференциации по доходам, низкая доступность социальных услуг	Снижение дифференциации доходов	Снижение дифференциации доходов
	Доля среднего класса около трети населения	Доля среднего класса приближается к половине населения	Средний класс будет составлять более половины населения
Дополнительные расходы на оплату труда	Сдвиг основных мероприятий по реализации указов Президента Российской Федерации на период после 2015г.	Относительно равномерный рост расходов на реализацию указов	Увеличение объема расходов на реализацию указов за счет концентрации бюджетных учреждений в субъектах Российской Федерации с более высокой заработной платой по экономике
	Сохранение достигнутого паритета по уровню оплаты труда после 2018 г.	Сохранение достигнутого паритета по уровню оплаты труда после 2018 г.	Приближение соотношения заработной платы в социальных отраслях и экономике в целом к среднеевропейскому уровню после 2018 г.
Транспортная инфраструктура	Преодоление «узких мест» в развитии транспортной инфраструктуры после 2020 г.	Масштабная модернизация транспортной системы к 2025-2030 гг.	Модернизация транспортной системы к 2025 г.
		Строительство высокоскоростных магистралей	Строительство высокоскоростных магистралей

Конкурентные преимущества	Используется потенциал нефтегазового сектора и транзитный	Рост технологической конкурентоспособности и снижение энергоемкости.	Рост технологической конкурентоспособности и снижение энергоемкости
	Сохранение невысокой конкурентоспособности и машиностроительного сектора.		
	Рост производительности труда в 1,3 раза к 2018 г. и в 1,9 раза к 2030 г.	Рост производительности труда в 1,4 раза к 2018 г. и в 2,3 раза к 2030 г.	Рост производительности труда в 1,5 раза к 2018 г. и в 2,7 раза к 2030 г.
Изменение структуры экономики	Доминирование сырьевого сектора	Диверсификация экономики и экспорта	Диверсификация экономики и экспорта
	Развитие энергоемких производств	Рост доли высокотехнологичных отраслей и экономики знаний.	Рост доли высокотехнологичных отраслей и экономики знаний
	Рост импорта товаров и технологий		
Бюджет	Бюджетное правило	Потребность в дополнительных ассигнованиях федерального бюджета	Потребность в дополнительных ассигнованиях федерального бюджета
Пенсионная реформа	Реализация пенсионной реформы с 2015 г. - модификация формулы начисления пенсий, учет динамики прожиточного минимума пенсионера и доходов Пенсионного фонда. При этом обеспечивается снижение нагрузки на федеральный бюджет в части обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации		
Финансирование экономического роста	Приток капитала на уровне 0,1-0,3% ВВП	Приток капитала на уровне 1-2,5% ВВП	Приток капитала в корпоративный и банковский сектор на уровне 3-6,5% ВВП
	Задолженность населения к 2030 г. 50% ВВП	Задолженность населения к 2030 г. 54% ВВП	Задолженность населения к 2030 г. 62% ВВП
	Задолженность предприятий к 2030 г. 72% ВВП	Задолженность предприятий к 2030 г. 73% ВВП	Задолженность предприятий к 2030 г. 94% ВВП
	Счет текущих операций сбалансирован	Счет текущих операций сбалансирован	Дефицит счета текущих операций 3-6% ВВП
Региональный аспект	Рост регионального неравенства при формировании новых энергосырьевых кластеров на Урале, в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке	Сокращение регионального неравенства	Сокращение регионального неравенства

		Формирование новых центров инновационного развития в том числе в Поволжье, на Урале и в Сибири	Формирование новых центров инновационного развития, в том числе в Поволжье, на Урале и в Сибири
Место мировой экономики	в	Усиление зависимости от конъюнктуры рынков углеводородов и сырья, а также импорта технологий	Усиление зависимости от конъюнктуры рынков сырья с глубоким уровнем переработки и высокотехнологичной продукции
		Реализация потенциала многосторонней интеграции и создание сильного евразийского регионального объединения.	Реализация потенциала многосторонней интеграции и создание сильного евразийского регионального объединения.

В настоящее время существует множество определений *человеческого капитала, индивидуального человеческого капитала, коллективного человеческого капитала и национального человеческого капитала*¹³⁴.

Для целей настоящей работы будет использоваться следующее определение человеческого капитала¹³⁵:

Человеческий капитал - оценка воплощенной в индивидууме потенциальной способности приносить *доход*. Человеческий капитал включает врожденные способности и таланты, а также образование и приобретенную квалификацию.

Соответственно, **человеческий капитал молодежи** - оценка воплощенной в социальной группе молодежи потенциальной способности приносить доход с учетом врожденных способностей и таланта ее членов (молодых людей в возрасте 14-30 лет), а также полученного ими образования и приобретенной квалификации.

¹³⁴ См., например, *Shultz T.* Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences. N.Y., 1968, vol. 6; *Becker, Gary S.* Human Capital. N.Y.: Columbia University Press, 1964; *Кендрик Дж.* Совокупный капитал США и его функционирование. М.: Прогресс, 1976; *Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р.* Экономическая теория. М., Юнити, 2002; *Mincer J.* The Production of Human Capital and The Lifccyclc of Earnings: Variations on a Theme. Working Paper of the NBER. No 4838 (Aug. 1994); *Mulligan C.B. X. Sala-i-Martin.* Measuring Aggregate Human Capital. Working Paper of the NBER, No 5016 (Feb. 1995); *Капелюшников Р.И.* Сколько стоит человеческий капитал России? Москва: ВШЭ, 2012.

¹³⁵ Экономический словарь, 2010.

В рамках данной работы в человеческий капитал молодежи включается также доход от ее предпринимательской деятельности, успешность которой связывается с полученным специальным образованием - обучением предпринимательству, а также с экономическими, управленческими, правовыми знаниями молодежи.

В качестве расчетной формулы человеческого капитала молодежи используется следующая:

$$ЧКМ(t) = \sum_{ij} D_{ij}^j(t) k_{ij}^j(t) N_i(t),$$

где $D_{ij}^j(t)$ - доход i -й возрастной группы от j -го вида деятельности (работа молодого человека, имеющего определенное образование, предпринимательство и т. п.) в году t , $i=14,...,30$, $t= 2012,..., 2025$;

$k_{ij}^j(t)$ - доля i -й возрастной группы, вовлеченной в j -й вид деятельности в году t , $0 \leq k_{ij}^j(t) \leq 1$, $i=14,...,30$, $t= 2012,..., 2025$;

$N_i(t)$ - численность представителей i -й возрастной группы в году t , $i=14,...,30$, $t= 2012,..., 2025$ ¹³⁶.

Сценарий 1 (пассивный). Этот сценарий опирается на консервативный вариант прогноза Минэкономразвития до 2030 г.

В рамках пассивного сценария (сохранение сложившихся тенденций) снижение численности молодежи не компенсируется ростом ее качественных характеристик. Удельный вес молодежи 15-24 лет, которая не учится и не работает, в общей численности молодежи указанных возрастов увеличивается до 15%, а численность неработающей молодежи 25-29 лет сохраняется на уровне 13%. Не растут показатели здорового образа жизни молодежи, при некотором снижении потребления наркотиков и табакокурения, наблюдается рост потребления алкоголя, особенно в возрасте 25-29 лет.

Численность студентов вузов сокращается до 4,1 млн человек в 2021 г. с 6,1 млн человек в 2012 г., численность студентов организаций среднего профессионального образования снижается до 2,7 млн человек в 2018 г. с 3,0 млн человек в 2012 г., а затем начинает расти, и в 2025 г. составит 3,3 млн человек, численность студентов вузов в 2025 г. вырастет до 4,3 млн человек. Производительность труда молодежи будет расти низкими темпами, ее предпринимательская активность также останется на низком уровне. Это приведет к тому, что средние доходы молодежи 30 лет¹³⁷ со средним профессиональным образованием к 2025 г. вырастут в реальном выражении в

¹³⁶ Человеческий капитал российской молодежи (ЧКМ) может быть рассчитан за каждый год в интервале 2012-2025 гг. (с включением 2012 г. и 2025 г.).

¹³⁷ Самые высокие у молодежи, имеющий данный уровень образования.

1,46 раза, молодежи 30 лет с высшим образованием - в 1,13 раза (хотя номинально - в 1,75 раза), а молодежи 30 лет, имеющей ученую степень PhD (ею планируется заменить степень кандидата наук), - в 1,14 раза. При этом заработная плата 30-летнего специалиста с высшим образованием будет в 2025 г. выше заработной платы 30-летнего специалиста со средним профессиональным образованием в 1,35 раза, в 2012 г. это соотношение равнялось 1,6 раза.

В результате человеческий капитал молодежи в 2025 г. относительно 2012 г., хотя номинально и вырастет, в реальном выражении упадет на 14,6%, при этом в 2020 г. его величина по сравнению с 2012 г. в реальном выражении сократится на 21,5% (рис. 16).

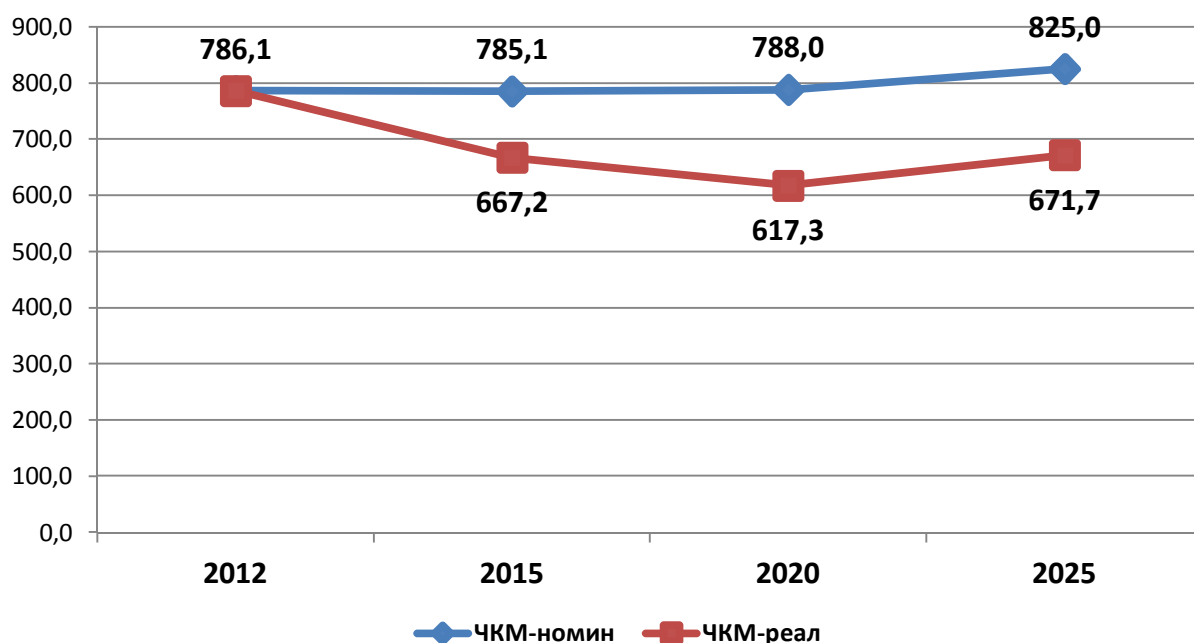


Рис. 16. Величина человеческого капитала молодежи по Сценарию 1 в 2012-2025 гг. в номинальном и реальном выражении, млрд руб.

Сценарий 2 (компенсирующий) соответствует инновационному варианту прогноза Минэкономразвития России.

В рамках данного сценария удастся в значительной мере скомпенсировать снижение численности молодежи к 2025 г. на 10 млн человек (отсюда и название сценария - компенсирующий) и не допустить уменьшения ее человеческого капитала. Это будет достигнуто за счет роста качественных характеристик молодежи 14-30 лет в период 2012-2025 гг. (в значительной мере это произойдет благодаря молодежной политике). Так, заметно снизится

доля молодежи 15-24 лет, которая не учится и не работает, в общей численности молодежи указанных возрастов - с 12,1% в 2012 г. до 5,5% в 2025 г. Вырастут показатели здоровья молодежи, в том числе за счет снижения потребления наркотиков и алкоголя, табакокурения. Если в 2012 г. почти 2 млн молодых людей в возрасте 11-29 лет регулярно (хотя и с разной частотой) потребляли наркотики¹³⁸, то в 2025 г. эта цифра сократится до 1 млн человек, что с учетом падения общей численности молодежи приведет к снижению удельного веса потребляющих наркотики в 1,42 раза. Вырастет численность молодежи, активно занимающейся физкультурой и спортом.

В компенсирующем сценарии более полно будут реализовываться предпринимательские способности молодежи, активнее будет поддерживаться талантливая молодежь, что позволит увеличить ее присутствие в науке и искусстве. В 2021 г. студенческий контингент вузов снизится до минимального значения в 4,2 млн человек (в 2012 г. - 6,1 млн человек), а затем начнет расти и в 2025 г. составит 4,4 млн человек. Численность студентов организаций СПО после снижения до 2,7 млн человек в 2018 г. (минимальное значение) к 2025 г. вырастет до 3,4 млн человек.

Значительно более высокими темпами по сравнению с пассивным сценарием будет расти производительность труда молодежи, что во многом будет связано с переходом экономики на инновационный путь развития. В то же время это станет отражением большей мотивированности молодежи к труду, росту в молодежной среде культуры и дисциплины труда, более ответственного отношения к работе. Во многом изменение отношения к труду явится результатом молодежной политики, направленной, в том числе, на выработку указанных качеств у молодежи.

Вырастут и средние доходы работающей молодежи. В 2025 г. у 30-летнего молодого специалиста, окончившего прикладной бакалавриат, получаемый доход вырастет в реальном выражении в 1,86 раза по сравнению с доходом в 2012 г. 30-летнего специалиста, получившего среднее профессиональное образование, у 30-летнего специалиста с высшим образованием второго уровня (магистратура) они вырастут в 1,8 раза в реальном выражении, и на такую же величину они увеличатся в реальном выражении у 30-летнего обладателя степени PhD по сравнению с доходом 30-летнего кандидата наук в 2012 г.

Все указанные процессы приведут к тому, что человеческий капитал российской молодежи номинально вырастет на четверть, а реально - на 5% (рис. 17).

¹³⁸ По данным социологических исследований (см. Раздел 1.3 Доклада).

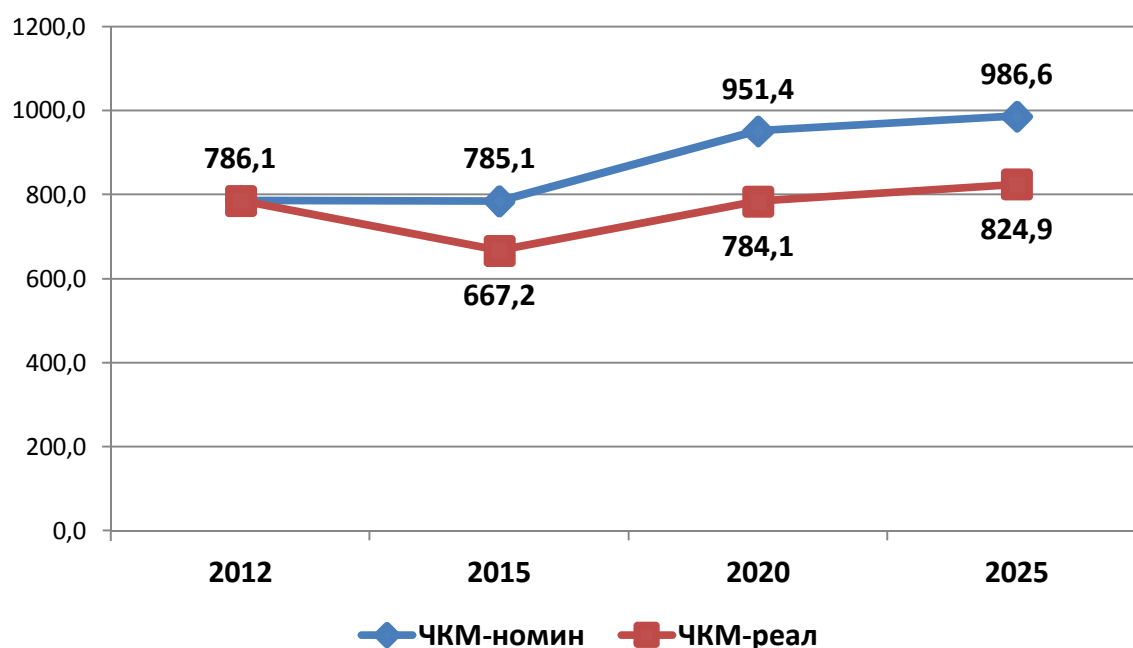


Рис. 17. Величина человеческого капитала молодежи по Сценарию 2 в 2012-2025 гг. в номинальном и реальном выражении, млрд руб.

Сценарий 3 (активный). Этот сценарий соответствует форсированному варианту прогноза Минэкономразвития России. В его рамках человеческий капитал молодежи в 2025 г. существенно увеличится по сравнению с 2012 г., несмотря на сокращение численности молодежи в России за указанный временной период на 10 млн человек

Преодоление негативных тенденций и развитие позитивных будет во многом результатом активной молодежной политики. Численность молодежи 15-24 лет, которая не учится и не работает, в общей численности молодежи снизится в 2025 г. до 3,5%. Еще сильнее по сравнению с компенсирующим вариантом снизится регулярное (хотя и с разной частотой) потребление наркотиков различными возрастными группами молодежи - до 800 тыс. человек, т. е. с учетом сокращения численности молодежи почти в 1,8 раза. Практически полностью будут исключены из потребления наркотиков дети с 11 до 14 лет. Доля молодежи в совершении правонарушений снизится с 55% в 2012 г. до 45% в 2025 г.

Еще сильнее сократится табакокурение во всех молодежных возрастах, что будет обусловлено с одной стороны ростом стоимости пачки сигарет, запретом курения в общественных местах и высокими штрафами за нарушение этого запрета, а с другой - пропагандой вреда курения.

Профилактика правонарушений приведет к тому, что удельный вес преступлений, совершенных молодежью, снизится в общем числе преступлений с 55% в 2012 г. до 30-35% в 2025 г.

В активном сценарии, как и в компенсирующем, молодежная политика обеспечит большее вовлечение молодежи в обучение предпринимательству и создание молодежных стартапов. Активная поддержка талантливой молодежи обеспечит ее приток в науку и искусство, будет служить репатриации части молодых ученых ранее уехавших на работу в другие страны.

Численность студентов вузов составит в 2025 г. 4,5 млн человек, а студентов организаций СПО - 3,4 млн человек.

Будет расти производительность труда молодежи, повысится ее мотивация к труду и ответственность за порученное дело, возрастут культура и дисциплина труда, что во многом станет следствием активной молодежной политики, развития неформального и информального образования в молодежной среде.

Значительно повысятся доходы молодежи. По сравнению с 2012 г. доход 30-летнего специалиста, имеющего среднее профессиональное образования или окончившего прикладной бакалавриат, вырастет в 2025 г. в 2,3-2,4 раза в реальном выражении, 30-летнего специалиста с высшим образованием (магистратура) - в 2,5 раза в реальном выражении, а 30-летнего ученого, имеющего ученую степень, - в 2,6 раза. В результате человеческий капитал молодежи значительно вырастет как номинально - в 1,65 раза, так и реально - почти в 1,5 раза (рис. 18).

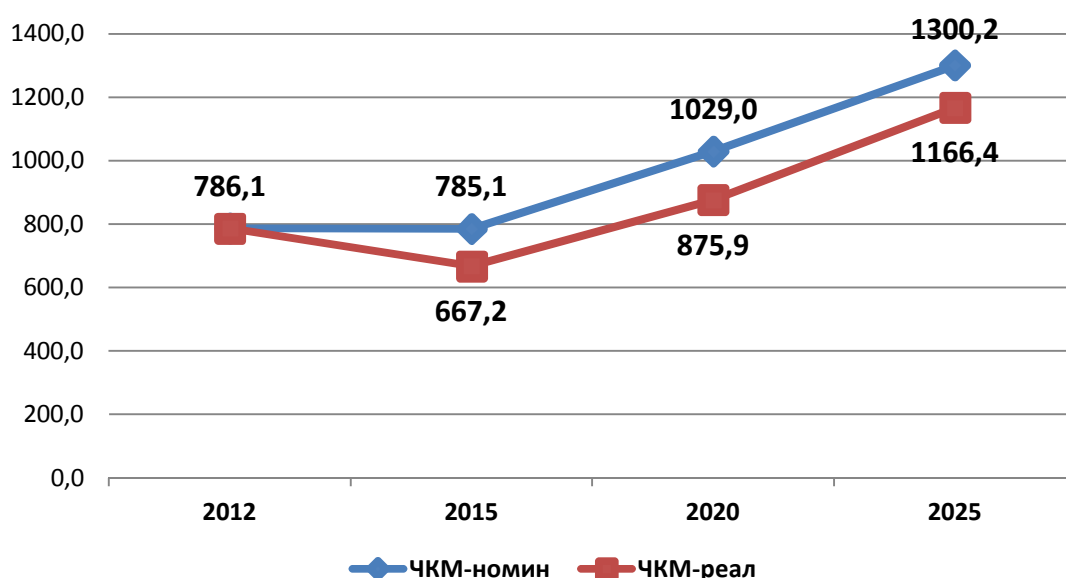


Рис. 18. Величина человеческого капитала молодежи по Сценарию 3 в 2012-2025 гг. в номинальном и реальном выражении, млрд руб.

Отметим, что во всех трех сценариях до 2015 г. наблюдается снижение реального человеческого капитала молодежи: за столь короткий срок - два года - переломить негативный тренд нельзя. Однако как в компенсирующем, так и в активном сценариях меры молодежной политики дают положительный результат после 2015 г. Возрастает качество молодежи (образование, здоровье, культура, ее ответственность и мотивация к труду, получает развитие молодежное предпринимательство), что ведет к росту ее человеческого капитала. Наиболее сильно это проявляется в третьем сценарии - активной молодежной политики.

Основными направлениями расходования средств молодежной политики, которые необходимы для сохранения и повышения человеческого капитала молодежи, являются:

- 1) неформальное и внеформальное образование;
- 2) гранты на развитие молодежных проектов;
- 3) субсидии молодежным объединениям;
- 4) субсидии субъектам Российской Федерации на развитие молодежных программ;
- 5) создание инфраструктуры молодежной политики (молодежные ресурсные центры).

При сохранении финансирования государственной молодежной политики на уровне 700 млн руб., как это запланировано на 2015 и 2016 гг., наиболее реальным становится реализация **пассивного сценария**, поскольку компенсирующий и активный сценарии требуют значительно большего объема ресурсов для осуществления. Вместе с тем без инвестиций в молодежь, в молодежную политику человеческий капитал молодежи в средне- и долгосрочной перспективе будет снижаться в реальном выражении. Другими словами, без резкого роста качества молодежи скомпенсировать сокращение численности молодежи не удастся. А это налагает определенные требования к содержанию и качеству молодежной политики.

В разделе 2.1 было показано, что решение проблем развития молодежи в России является комплексной задачей, молодежная политика должна носить межотраслевой и межрегиональный характер. Это требует координации действий, иначе значительные усилия будут растрочены впустую. В связи с этим на федеральном уровне необходимо создать координационный центр (Росмолодежь может стать таким центром), вместе с тем при решении вопросов, касающихся молодежи, должна реализовываться «политика двух ключей», чтобы многие важные социально-экономические проблемы, например реформы образования, здравоохранения, армии, пенсионная реформа и т. п. не решались без учета потребностей и мнения молодежи.

Для сохранения (Сценарий 2) и повышения (Сценарий 3) человеческого капитала молодежи должна реализовываться комплексная программа развития молодежи¹³⁹. Подпрограмма 4 «Вовлечение молодежи в социальную практику» Государственной программы «Развитие образования на 2013-2020 годы», к сожалению, ни содержательно, ни ресурсно эти проблемы не решает, сводя все к нужной, но ограниченной задаче социализации молодежи.

Компенсирующий сценарий потребует дополнительных ежегодных расходов федерального бюджета в объеме 1,0-1,5 млрд руб. в 2015-2016 гг., для того чтобы обеспечить по крайней мере сохранение человеческого капитала молодежи до 2025 г. Эти средства должны быть направлены на поддержку деятельности молодежных организаций, занесенных в реестр Росмолодежи и во многом образующих инфраструктуру молодежной политики в субъектах Российской Федерации (0,5-0,7 млрд руб.). Кроме того, часть этих средств должна пойти на разработку до 2017 г. комплексной программы развития молодежи (роста человеческого капитала молодежи), обеспечивающей инвестиции в молодежь.

Аналогично реализация **активного сценария** потребует дополнительных расходов федерального бюджета в 2015-2016 гг. в 4,5-5,0 млрд руб. в рамках комплексной программы развития молодежи для создания федеральной молодежной инфраструктуры (сеть молодежных ресурсных центров), поддержки вышеупомянутых молодежных организаций (1,0-1,5 млрд руб.)¹⁴⁰, на повышение квалификации кадров по работе с молодежью, на расширение проектной деятельности и на разработку комплексной программы развития молодежи (роста человеческого капитала молодежи), обеспечивающей инвестиции в молодежь с 2015 г. по следующим основным направлениям¹⁴¹:

1. *Трудоустройство молодежи* - создание системы молодежных рекрутинговых агентств, осуществляющих помощь в поиске работы и

¹³⁹ Целесообразно, чтобы с 2017 г. эта программа была выделена в Государственную программу «Развитие молодежи России».

¹⁴⁰ *Пример расчета потребности в бюджетных средствах* для частичного возмещения расходов молодежных и детских объединений.

1. Поддержка распространяется в равных размерах на все молодежные и детские объединения, зарегистрированные в установленном законодательством порядке.
2. Поддержка осуществляется в сумме, обеспечивающей возмещение текущих расходов в виде оплаты труда 5 (пяти) штатных единиц объединения.
3. Объем средств, необходимых для содержания одной организации составляет 2,5 млн руб. в год (5 штатных единиц (25,6 тыс. руб. месячная заработная плата одной штатной единицы); 30,2% начисления на оплату труда; 20% прочие текущие расходы организации).

На сегодняшний день в Российской Федерации около 3054 федеральных и региональных молодежных и детских объединения. Потребность в бюджетных средствах на их поддержку составляет 7 635 млн руб. в год (3054*2,5 млн руб.).

Поддержка указанных организаций в виде частичного возмещения их расходов может осуществляться в других объемах и выделяться на другие цели.

¹⁴¹ Перечень направлений комплексной программы может быть расширен в зависимости от ее дизайна.

консультирование молодежи преимущественно 18-24 лет (поиск первой работы после окончания учебного заведения, после прохождения службы в армии, после отпуска по уходу за ребенком). Для консультирования и решения правовых проблем могут привлекаться волонтеры - молодые психологи, экономисты, менеджеры и юристы. Возможно создание молодежных юридических клиник для решения указанных задач. Эффективное трудоустройство молодежи, сокращение молодежной безработицы позволяют увеличить человеческий капитал молодежи на 10-15% к 2025 г.

2. *Адаптация молодых мигрантов*, как внутренних, так и внешних, к условиям жизни в новых местах жительства. Здесь также может требоваться психологическая и юридическая помощь, организация для приезжей молодежи программ социального образования, обучения русскому языку. Значительную роль в данной деятельности могут и должны играть молодежные организации, которые необходимо финансово поддерживать и работу которых необходимо координировать и в то же время контролировать. Рост территориальной мобильности молодежи (трудовой, образовательной) повышает эффективность экономики за счет более рационального размещения трудовых ресурсов. При этом растет и человеческий капитал молодежи (на 4-6% к 2025 г.).

3. *Пропаганда здорового образа жизни, жизни без наркотиков, алкоголя и курения*. Эта деятельность обеспечивает увеличение человеческого капитала молодежи, предотвращая с одной стороны еще большее снижение численности экономически активной молодежи в силу роста смертности в молодом возрасте, травматизма и инвалидизации, а с другой - сокращая потери в производительности труда, которые при потреблении наркотиков или алкоголя связаны со снижением мотивации к труду, ответственности и дисциплины труда (это направление деятельности обеспечивает рост человеческого капитала молодежи на 10-12% к 2025 г.).

4. *Профилактика правонарушений среди молодежи*. Эта деятельность увеличивает численность молодежи, вовлеченной в продуктивную деятельность, что ведет к росту человеческого капитала молодежи (на 3-4% к 2025 г.).

5. *Поддержка талантливой молодежи*. Эта деятельность направлена на развитие качественных характеристик молодежи и повышает человеческий капитал молодежи за счет прихода талантливой молодежи в науку и искусство, в бизнес (рост человеческого капитала молодежи на 5-5,5% к 2025 г.).

6. *Повышение качества профессионального образования путем развития неформального и информального образования, программ социального образования*. Эта деятельность компенсирует дефицит профессиональных и социальных компетенций молодежи, недополученных в процессе формального образования, а также способствует повышению у молодежи ответственности, дисциплины и культуры труда (рост человеческого капитала молодежи на 10-12% к 2025 г.).

7. *Организация профессиональной ориентации молодежи 14-16 (17) лет и помощь в построении образовательной траектории.* Эта деятельность позволит обеспечить более эффективный выбор молодежью будущей специальности (рост человеческого капитала молодежи на 2-2,5% к 2025 г.).

8. *Поддержка молодежных стартапов.* Эта деятельность обеспечивает развитие у молодежи самостоятельности и инициативности, способствует самореализации молодежи (рост человеческого капитала молодежи на 5-7% к 2025 г.);

9. *Развитие государственно-частного партнерства в сфере молодежной политики* (привлечение дополнительных ресурсов и повышение качества и целенаправленности деятельности по развитию трудового потенциала молодежи, рост качества управления совместными проектами).

Объем расходов на молодежную политику на федеральном уровне в 2017-2025 гг. будет определяться выбором варианта развития молодежи (соответствующим сценарием) и разработанной в соответствии с этим выбором комплексной программой инвестиций в молодежь.

2.3. Новая модель долгосрочной государственной молодежной политики в России

Новая модель государственной молодежной политики направлена на развитие человеческого капитала молодежи (см. раздел 2.2 Доклада) и строится как:

- долгосрочная, охватывающая период до 2025 г.;
- комплексная, охватывающая все факторы, обеспечивающие развитие (или, по крайней мере, сохранение) человеческого капитала молодежи;
- межведомственная, в нее включаются все министерства и ведомства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, деятельность которых воздействует в той или иной степени на человеческий капитал молодежи (в том числе на федеральном уровне: Минобрнауки России, Минздрав России, Минтруд России, Минспорт России, Минкультуры России, Минобороны России, МИД России, МВД России, Минсельхоз России, Минтранс России, Мингеион России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минюст России. Росмолодежь и другие ведомства - подробнее см. в разделе 2.4 Доклада);
- межрегиональная, поскольку развитие человеческого капитала молодежи пространственно ориентировано и распределено по территории Российской Федерации (сюда входят, прежде всего, вопросы повышения территориальной образовательной и трудовой мобильности молодежи, адаптации молодежи на новом месте жительства, жилищная политика, вопросы социального обеспечения и образования и т. п.);
- многосубъектная, т. е., учитывающая интересы многих субъектов, связанных с реализацией молодежной политики (в том числе различных групп самой молодежи - возрастных, национальных, религиозных, региональных);
- межпоколенческая, учитывающая интересы разных поколений населения Российской Федерации.

Кроме того, в рамках данной модели учитываются внешние аспекты развития человеческого капитала молодежи (например, образовательная и/или трудовая миграция российской молодежи в другие страны, образовательная и трудовая миграция молодежи других стран в Российскую Федерацию).

Основными задачами реализации новой модели молодежной политики является создание условий для развития человеческого капитала молодежи, роста конкурентоспособности российской молодежи как внутри Российской Федерации, так и в мире.

Модель организационно опирается на Росмолодежь, органы по делам молодежи субъектов Российской Федерации, молодежные организации. Молодежные организации, зарегистрированные в реестре Росмолодежи, образуют инфраструктуру осуществления молодежной политики.

Новая модель предполагает реализацию «политики двух ключей» на всех уровнях принятия решений (федеральном, региональном и муниципальном), обеспечивающих участие в них молодежи (ее представителей), если эти решения прямо или косвенно затрагивают ее социально-экономические интересы (это вопросы образования, охраны здоровья, развития культуры, физкультуры и спорта, занятости, пенсионного обеспечения, жилищной политики, миграционной политики и т. п.)

Реализация данной модели потребует существенного увеличения ресурсов молодежной политики, как государственных, так и частных.

Новая модель молодежной политики должна базироваться на многоуровневом и многоканальном финансировании, государственно-частном партнерстве и молодежном фандрайзинге. Вместе с тем поскольку речь идет о модели государственной молодежной политики, то ведущая роль в ее финансировании, по крайней мере на начальном этапе ее реализации, должна принадлежать государству.

Бюджетное финансирование молодежной политики должно включать три компонента:

- институциональное финансирование, обеспечивающее устойчивость функционирования и развития молодежных организаций, поддержку инфраструктуры молодежной политики;
- проектное финансирование, направленное на повышение гибкости институциональной структуры, появление новых игроков на поле (в инфраструктуре) молодежных организаций;
- программное финансирование, которое должно служить задачам стратегического (долговременного) развития молодежи, молодежной политики и молодежной среды (инфраструктуры).

Бюджетные субсидии молодежным организациям, направляемые на частичное возмещение их расходов (см. раздел 2.2 Доклада), должны обеспечить институциональное финансирование (финансирование институтов) и, соответственно, поддержание «в рабочем состоянии» инфраструктуры молодежной политики в регионах России.

Проектное финансирование, осуществляемое на конкурсной основе, должно обеспечить конкуренцию молодежных организаций за бюджетные средства, что будет способствовать повышению качества и разнообразия их деятельности, поскольку одним из проектных конкурсов должен стать конкурс проектов молодежных инициатив.

Одновременно как на федеральном, так и на региональном уровнях необходимо обеспечить деятельность консультационных (консалтинговых) молодежных структур, оказывающих помощь молодежным организациям в подготовке инициативных проектов, включая подготовку бизнес-планов их

реализации. Такие проекты могут также финансироваться на условиях государственно-частного партнерства, при этом наличие частного партнера может являться одним из условий участия молодежной организации в конкурсе. Софинансирование проектов, распределяемых на конкурсной основе, со стороны самих молодежных организаций может стать стимулом к формированию практики молодежного фандрайзинга. Одновременно обучение практике фандрайзинга должно стать предметом самостоятельного проекта, который последовательно должен реализовываться во всех субъектах Федерации с тем, чтобы кадры всех (большинства) молодежных организаций получили необходимую подготовку в данной области.

Программное финансирование должно создавать основу для долгосрочного роста человеческого капитала молодежи, опираясь на существующую (зарегистрированные молодежные организации) и формирующуюся (в проектной деятельности) инфраструктуру молодежной политики.

В новой модели молодежной политики разработка и реализация с 2017 г. долгосрочной государственной программы «Развитие молодежи России» становятся одним из основных ее элементов. Эта Программа - суть финансовое обеспечение Стратегии молодежной политики до 2025 г.

Если в настоящее время, например, Минспорт России финансирует развитие молодежного спорта, а МВД России - профилактику молодежной преступности, то в предлагаемой модели государственной молодежной политики реализация всех задач финансируется на основе Государственной программы «Развитие молодежи России», при этом все эти задачи связаны общей целью - повышением человеческого капитала молодежи.

Если объем бюджетного финансирования (бюджетных субсидий) молодежных организаций определяется задачей обеспечения их деятельности, то объемы финансирования в рамках Программы той или иной задачи должны определяться тем вкладом в рост человеческого капитала молодежи, которые эти расходы обеспечивают, или предотвращением потерь, которые могут произойти (произойдут), если эти затраты не будут произведены.

В разделе 2.2 Доклада было показано, что при сохранении сложившихся тенденций, в том числе при сохранении объемов и модели финансирования молодежной политики, человеческий капитал молодежи за 13 лет (2012-2025 гг.) вырастает всего на 5% в номинальном выражении и падает на 14,6% в реальном. Соответственно, все расходы на молодежную политику в данном сценарии не дают необходимой отдачи. Вместе с тем при их отсутствии падение человеческого капитала молодежи могло быть еще большим, некоторое нивелирование негативных тенденций достигается в этом варианте, прежде всего, за счет роста заработной платы молодых людей, который связан с нарастающим дефицитом рабочей силы.

В компенсирующем сценарии увеличение расходов уже в 2015-2016 гг. и поддержка молодежных организаций позволяет скомпенсировать сокращение

численности молодежи и обеспечить рост человеческого капитала молодежи на 25% за 13 летний период, при этом в реальном выражении человеческий капитал молодежи в этом варианте практически не изменяется (рост на 5% за период 2012-2025 гг.). И только в третьем сценарии, когда расходы на молодежную политику уже ощутимо растут в 2015-2016 гг., осуществляется поддержка молодежных организаций и после 2017 г. начинается реализация государственной программы «Развитие молодежи», удастся достаточно сильно увеличить человеческий капитал молодежи - в 1,65 раза в номинальном выражении и почти в 1,5 раза в реальном. Это означает, что в номинальном выражении средний прирост человеческого капитала молодежи в год составит 42,8 млрд руб., что оправдывает, например, совокупные расходы на молодежную политику в год в размере не менее 10-12 млрд руб., при этом до 7,5 млрд руб. в первые годы может идти на поддержку молодежных организаций (см. раздел 2.2 Доклада), затем часть этих средств может замещаться частными деньгами и увеличиваться доля бюджетных средств, идущих на проектное и программное финансирование и обеспечивающих рост человеческого капитала молодежи и развитие молодежной среды.

Общая последовательность действий в рамках новой модели молодежной политики представлена на рис. 19.

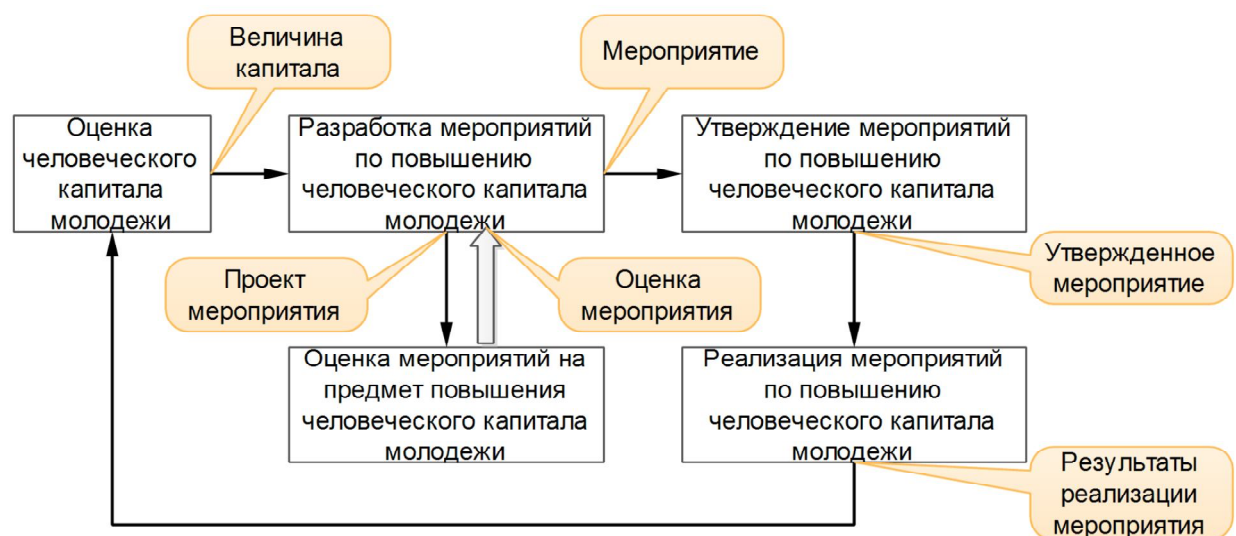


Рис. 19. Схема действий в рамках новой модели молодежной политики

Новая модель государственной молодежной политики базируется на регулярной оценке человеческого капитала молодежи (ЧКМ) - действие 1. После того как получена оценка и определена величина ЧКМ - действие 2, разрабатываются проекты мероприятий (институциональные решения, проекты, программа (программы)) по его повышению - действие 3. Под проектом мероприятия в пределах рассматриваемой схемы понимаются, например, следующие действия:

- разработка решений о финансовой поддержке молодежных организаций - принципы, процедуры оказания этой поддержки, объемы выделяемых бюджетных средств (бюджетных субсидий)¹⁴²;
- формирование набора проектов, распределяемых на конкурсной основе для реализации молодежными организациями, или отбор инициативных проектов;
- разработка проекта государственной программы «Развитие молодежи» или подпрограмм других государственных программ, направленных на работу с молодежью (представляется, что этот вариант значительно хуже с позиций единства принципов формирования и реализации молодежной политики, комплексности решаемых задач, контроля за реализацией мероприятий, а также эффективности использования бюджетных средств);
- отдельное мероприятие в рамках программы.

Проводится оценка проекта мероприятия как повышающего или нейтрального по отношению к развитию (сохранению) человеческого капитала молодежи - действие 4. В силу ограниченности ресурсов проекты мероприятий сопоставляются по приросту ЧКМ, который они обеспечивают. Необходимость оценки различных мероприятий предполагает создание постоянно действующей системы экспертизы предлагаемых к реализации проектов и программ, оценки потенциала развития молодежных организаций, претендующих на финансовую поддержку их деятельности (занесение в реестр Росмолодежи). Эта система может формироваться как пул экспертов, имеющих специальные сертификаты, позволяющие им проводить экспертизу определенных мероприятий молодежной политики. Экспертная деятельность должна быть регламентирована Положением об экспертизе мероприятий государственной молодежной политики (название условно), утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации.

После проведения оценки проектов мероприятий и отбора тех, которые обеспечивают повышение человеческого капитала молодежи, утверждается пакет мероприятий (институциональных, проектных, программных), намеченных к реализации - действие 5.

После этого организуется реализация мероприятий - действие 6:

- оказывается институциональная поддержка молодежным организациям - им выделяются бюджетные субсидии на возмещение части их затрат (например, по заработной плате);

¹⁴² Молодежные организации, занесенные в реестр Росмолодежи, а также получившие статус социально значимых, могут получать бюджетные средства в равном объеме или в разных объемах, что должно быть отражено в специальном положении об их государственной (бюджетной) поддержке.

- реализуются мероприятия государственной программы «Развитие молодежи» (проектная деятельность может быть полностью сосредоточена в рамках программной, а может частично проводиться самостоятельно - например, когда отбираются инициативные проекты молодежных организаций и даже отдельных представителей молодежи; в последнем случае в программе резервируются средства на осуществление указанных проектов).

Результаты реализации мероприятий оцениваются на предмет достижения цели - повышения человеческого капитала молодежи - действие 7. После проведения указанной оценки корректируется весь состав ранее утвержденных мероприятий - институциональных, проектных и программных.

В рамках институциональных мероприятий по результатам проведенной оценки корректировка может состоять в том, что некоторые молодежные организации, зарегистрированные в реестре Росмолодежи, лишаются регистрации (фактически аккредитации при Росмолодежи) и бюджетного финансирования или сохраняют регистрацию, но их финансовая поддержка сокращается. В то же время у некоторых зарегистрированных (аккредитованных) молодежных организаций по результатам оценки финансирование может возрастать. Кроме того, по итогам оценки в реестр Росмолодежи могут вноситься новые молодежные организации (получать аккредитацию), и, соответственно, на них начинает распространяться институциональная поддержка в виде предоставления бюджетных субсидий на частичное возмещение их расходов.

По результатам оценки может также корректироваться состав мероприятий государственной программы и состав утвержденных к реализации проектов. Процедура корректировки программы и состава проектов должна быть прозрачной, а ее результаты доводиться до сведения всех заинтересованных лиц.

Вновь включаемые в состав мероприятий проекты должны, как было описано выше, пройти оценку на их соответствие задаче повышения человеческого капитала молодежи. После этого они утверждаются к реализации.

Регулярность оценки результатов осуществления мероприятий или деятельности аккредитованных при Росмолодежи молодежных организаций может быть различной. Например, при институциональной поддержке молодежных организаций субсидии могут выделяться на три года с тем, чтобы обеспечить устойчивость (стабильность) инфраструктуры молодежной политики. Вместе с тем при увеличении бюджетного финансирования или по результатам проводимых конкурсов инициативных проектов (молодежных инициатив) регистрация в реестре Росмолодежи новых организаций может происходить ежегодно. Вместе с тем даже при выделении бюджетных субсидий на три года аудит деятельности получивших бюджетную поддержку молодежных организаций должен проводиться ежегодно, обеспечивая контроль за расходованием выделенных бюджетных средств. По результатам аудита может приниматься решение о сохранении или отзыве аккредитации (а в ряде случаев об изменении объемов финансовой поддержки).

Корректировка программных мероприятий или проектов может проводиться ежегодно с тем, чтобы обеспечить эффективное достижение поставленной задачи - повышение человеческого капитала молодежи.

Деятельность министерств и ведомств в сфере развития молодежи (молодежной политики) также должна оцениваться по конечному результату - повышению человеческого капитала молодежи, а не по числу проведенных мероприятий. Даже для Минспорта России это будет не число завоеванных российскими молодыми спортсменами медалей на различных спортивных состязаниях, а вклад физкультуры и спорта в здоровье молодежи в целом и повышение в результате данных действий человеческого капитала молодежи в средне- и долгосрочной перспективе. Аналогично для Минобрнауки России результатом деятельности будет не попадание не менее пяти российских университетов в топ-100 мировых рейтингов университетов, а рост качества образования (образованности и профессиональной компетентности) молодежи, что будет способствовать росту ее человеческого капитала. При этом нахождение российских вузов на высоких позициях в указанных рейтингах, как представляется, станет закономерным итогом по повышению ЧК молодежи. Точно так же начнет оцениваться и поддержка талантливых молодых людей - не по числу поддержанных (хотя само по себе это достаточно важно), а по вкладу в повышение человеческого капитала молодежи. С этих позиций развитие и поддержка молодых талантов может оказаться одним из наиболее эффективных мероприятий молодежной политики, но его эффективность должна быть оценена и общественно подтверждена.

Таким образом, новая модель молодежной политики нацелена на получение оцененного конечного социально-экономического результата любой деятельности, осуществляемой в ее рамках, т. е. вклада в рост ЧКМ.

При последовательном внедрении данной модели - это потребует серьезной переоценки роли и места молодежной политики в развитии российского общества, в решении стоящих перед ним экономических задач. Она также скажется на оценке результативности принимаемых на федеральном и региональном уровнях решений в сфере социальной, культурной и экономической политики, в той или иной мере затрагивающих вопросы развития молодежи (как субъекта будущего) в средне- и долгосрочной перспективе, что может стать ведущим фактором повышения эффективности стратегических решений и выбора приоритетов уже государственной политики в целом.

2.4. Организационно-экономический механизм институционализации новой модели долгосрочной государственной молодежной политики

Необходимым условием обеспечения эффективности молодежной политики является повышение роли молодежи в ее осуществлении.

Молодые люди, которые в процессе социализации не были допущены до участия в принятии общественно значимых решений, не имеют социального контракта со страной, который бы закреплял их обязательства решать проблемы этой страны и ее населения.

Возможности молодежного сообщества продуктивно действовать в качестве субъекта молодежной политики остаются на низком уровне.

Основное звено молодежного сообщества - молодежные объединения и их ассоциации сегодня не имеют достаточного опыта в формулировании и отстаивании своих интересов, а также должного представительства в органах власти всех уровней, не имеют экспертной, методической и научной поддержки, слабо взаимодействуют со «взрослыми» организациями некоммерческого сектора, а часто вынуждены конкурировать с ними за ресурсы. Лишь единицы организаций способны самовоспроизводиться и самообновляться.

Поколение взрослых и отражающие его позицию государственные органы, как правило, уверены, что они и без учета мнения молодежи знают, что и как нужно делать в молодежной сфере.

Сегодня как никогда для России принципиально важным становится выстраивание эффективной, ориентированной на долгосрочную перспективу системы управления настоящим, и в еще большей степени формирующимся человеческим капиталом страны.

При выстраивании системы управления молодежной политикой целесообразно различить молодежную политику, понимаемую в широком и узком смысле.

Базовые процессы социализации молодежи, связанные с возвращением высоконравственной, образованной, патриотичной, творческой, здоровой личности молодого человека и, соответственно, проблемы гражданской идентичности, ценностных установок, увеличения человеческого капитала относятся к сфере молодежной политики в широком смысле и не могут успешно решаться усилиями одного и даже нескольких ведомств.

Для правильного определения необходимых для эффективной реализации молодежной политики институтов целесообразно различать общественную и государственную составляющие молодежной политики.

Государственная составляющая в достаточной степени структурирована и с той или иной степенью полноты и целостности сформулирована в различных

документах органов государственного и муниципального управления, отвечающих за это направление деятельности.

Общественная составляющая молодежной политики менее структурирована и не имеет в отличие от государственной четкого вертикального построения. Ее субъектами являются различные негосударственные организации (в том числе и молодежные), осуществляющие свою деятельность или отдельные проекты в молодежной сфере, в их числе организации бизнеса, религиозные конфессии, политические партии и прочие.

Многообразие форм, обилие структурных связей, отсутствие единого и всеми признаваемого центра составляет трудность управления общественной составляющей, однако именно в этих отличиях от государственного и муниципального управления кроется уникальный ресурс общественного сектора, его способность обеспечить необходимое многообразие форм, методов, механизмов для осуществления доходящей до каждого конкретного человека молодежной политики.

Чтобы быть эффективной, современная молодежная политика должна быть гибкой и сочетать в себе преимущества как централизованной государственной составляющей, так и относительно децентрализованной общественной. При этом роль самой молодежи и ее объединений в осуществлении молодежной политики является определяющей. Никакое государство не способно распространить даже самые эффективные и привлекательные практики на сколько-нибудь значительные группы молодежи без опоры на молодежные объединения, равно как и адаптировать эти практики к разнообразию конкретных условий их применения.

Таким образом, для успешного решения задач государственной молодежной политики государство должно всячески стимулировать создание реально работающих, самоуправляемых молодежных общественных организаций, обеспечивать их включенность в процессы управления молодежной политикой и учиться взаимодействовать с ними, учитывая их интересы и их видение.

В то же время комплексный, надведомственный (межсекторный) и общенациональный характер молодежной политики до сих пор не осознается в должной мере, а практика ее реализации носит в основном ведомственный, в лучшем случае межотраслевой характер.

Первостепенной задачей в сфере молодежной политики становится ее институциональное обеспечение в широком смысле на федеральном и региональном уровне и создание для этой цели необходимых структур межведомственного и межсекторного взаимодействия. Необходимы структуры, нацеленные на выработку комплексных мер (в том числе программ и проектов), способных обеспечить скоординированную работу в молодежной сфере государственных и общественных структур и способных выступать заказчиком на реализацию этих мер.

Структуру управления и инфраструктуру молодежной политики должны составлять государственные органы и их учреждения, молодежные общественные объединения, органы, обеспечивающие межведомственное взаимодействие субъектов молодежной политики, тесное сотрудничество в молодежной сфере субъектов коммерческого и некоммерческого секторов общества.

Новая модель институционального обеспечения молодежной политики имеющей общественно-государственный характер, должна включать институты, которые в настоящее время либо отсутствуют, либо реализованы в недостаточно четких формах. Состав и взаимодействие основных элементов модели в ее максимально полном варианте представлены на рис. 20.

Для консолидации финансовых ресурсов целесообразно создание **Российского фонда молодежи**, который мог бы обеспечить связность молодежной политики, понимаемой в широком смысле, выступить одним из межотраслевых и межсекторных механизмов, обеспечивающих общественно-государственный характер ее реализации.

Задачи Фонда прежде всего связаны с финансовой поддержкой работ, связанных с выработкой предложений по реализации молодежной политики в ее широком понимании, а также поддержкой инициатив молодежных общественных объединений, финансированием исследований по молодежной тематике и деятельности экспертных советов, взаимодействием в рамках международных проектов с профильными зарубежными фондами.

Фонд сможет консолидировать средства государства, регионов, отечественного бизнеса, частные пожертвования для развития и совершенствования молодежной политики, повышения ее результативности и эффективности, а также выступать в постоянном режиме оператором по проведению конкурсов и выделению средств общественным объединениям.

Важнейшей особенностью Фонда должно стать закрепление в его уставных документах возможности прямого управления частью его ресурсов представителями молодежного сообщества. Это должно обеспечить необходимую материальную базу для максимально самостоятельного функционирования молодежного сообщества и создать базовые возможности для проявления и повышения его субъектности.

Фонд должен иметь разветвленную региональную структуру и в идеале свои отделения во всех субъектах Федерации, но на этапе формирования его региональная сеть может ограничиваться отделениями в Федеральных округах.

Фонд является желательным элементом институциональной структуры, однако его создание может быть сопряжено с существенными, а иногда непреодолимыми трудностями. В этом случае структура заметным образом изменяется (рис. 20-27). При этом функции, которые возлагались на Фонд, должны быть реализованы через Росмолодежь. Что потребует специальных мер, обеспечивающих возможность влияния организованного молодежного

сектора на принятие решений по финансированию проектов и работ, обеспечивающих потребности молодежного сообщества. Несмотря на то что в этом случае в структуру закладывается объективный конфликт интересов, существуют способы его смягчения, связанные как с ужесточением контроля деятельности Росмолодежи со стороны вышестоящих органов, так и расширением участия молодежных объединений в процессе выработки и принятия решений по финансированию. Расширение участия может осуществляться по линии профильного Совета при Президенте Российской Федерации (рис. 20-21), Межведомственной комиссии (рис. 22-26). Совета по делам молодежи при профильном министерстве (в настоящее время Минобрнауки России).

Для обеспечения создания и совершенствования теоретической и методической основы для выработки комплексных мер, необходимых для успешной реализации молодежной политики в широком смысле, чрезвычайно важно сформировать в той или иной форме **Федеральный научно-методический центр**. В число его главных задач должна входить информационная, организационная, технологическая и иная поддержка деятельности экспертного сообщества в сфере молодежной политики, на него же целесообразно возложить организацию подготовки *ежегодных докладов Президенту Российской Федерации «О реализации молодежной политики и положении молодежи в Российской Федерации»*, заказ на научное и методическое сопровождение необходимых для подготовки указанного доклада исследований сферы молодежной политики. Центр обеспечивает комплексность, сравнимость, непрерывность, полноту научно-методической работы в сфере молодежной политики, обеспечивает свободный доступ к результатам своей деятельности и текущей научно-методической информации всех заинтересованных субъектов и, прежде всего, как органов управления молодежной политикой, так и молодежных общественных объединений. Центр целесообразно создать под патронатом Росмолодежи.

Помимо механизмов консолидации финансовых ресурсов, научного и методологического обеспечения молодежной политики России в целях обеспечения ее системной реализации *необходимо создание на самом высоком государственном уровне общественно-государственного механизма взаимодействия, обсуждения, выработки и принятия решений по ее развитию*, где были бы представлены все значимые субъекты молодежной политики (органы государственной власти и общественные молодежные объединения).

Такой механизм дальнейшего развития общенациональной молодежной политики должен включать две взаимосвязанные составляющие: первая должна обеспечивать выработку стратегических политических решений и контролировать достижение сформулированных целей, вторая должна организовать реализацию достижения сформулированных целей и осуществлять управленческий контроль.

Структура выработки политических решений должна быть создана при Президенте Российской Федерации, а структура, организующая реализацию этих решений, при Правительстве Российской Федерации. Такое разделение уровней целеполагания и целедостижения является необходимым условием результативной деятельности системы управления молодежной политикой при решении комплексных тактических и стратегических задач.

Нужно отметить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации основные направления внутренней политики государства определяются Президентом Российской Федерации. Однако в настоящее время контуры молодежной политики в документах, исходящих от лица Президента Российской Федерации, просматриваются с большим трудом и не носят системного характера. Для придания молодежной политике должной целостности, четкого формулирования ее основных направлений и приоритетов целесообразны подготовка и утверждение Президентом Российской Федерации специального документа стратегического планирования - Основ (концепции) государственной молодежной политики Российской Федерации. Именно на основании формулировок этого документа Правительством Российской Федерации в дальнейшем должна разрабатываться Стратегия развития молодежи Российской Федерации, формироваться система программных мероприятий, а также согласно Основам должна приводиться в соответствие и нормативная правовая база действующего законодательства Российской Федерации, обеспечивающая государственную молодежную политику.

Однако в настоящее время у Президента Российской Федерации отсутствует инструментарий, необходимый для выработки основных направлений и приоритетов ГМП, отслеживания полноты и эффективности их воплощения в практической деятельности органов государственного и муниципального управления, инициирования внесения в них необходимых корректировок.

Центром выработки предложений для Президента Российской Федерации по основным направлениям и приоритетам молодежной политики страны может стать специальный консультативный орган, который может традиционно носить название: ***Совет при Президенте Российской Федерации по молодежной политике.***

Совет должен будет практически обеспечить повышение статуса и приоритетности молодежной политики, организовать стратегическое планирование, стимулировать комплексное совершенствование законодательства в сфере широкого понимания молодежной политики, вырабатывать принципы формирования системы управления молодежным человеческим капиталом. Для политического обеспечения решения этих задач Совет должен:

- уточнить цели и приоритеты молодежной политики;
- сформировать модели межсекторного взаимодействия для всех уровней государственной власти и местного самоуправления;

- определить способы координации мероприятий государственных (федеральных целевых) программ, связанных с достижением целей молодежной политики;
- организовать работу по созданию моделей позитивной социализации подрастающего поколения в условиях современной информационной среды;
- обеспечить контроль целостности и комплексности реализации молодежной политики, оценку ее результативности и эффективности, а также регулярное информирование главы государства о положении дел в сфере молодежной политики.

Совет должен иметь возможность создавать рабочие группы и комиссии для детализации теоретических и содержательных идей в сфере молодежной политики. При этом Совет должен тесно взаимодействовать с Федеральным научно-методическим центром и опираться на результаты мониторинга молодежной сферы, осуществляемого Центром. Совет должен организовать межсекторное взаимодействие государства, коммерческого и некоммерческого секторов по определению приоритетов молодежной политики страны, обеспечить необходимый уровень политического представительства молодежного сообщества как субъекта молодежной политики, а также согласование позиций всех основных субъектов молодежной политики по принципиальным вопросам. В его работе должны участвовать представители молодежного и бизнес-сообщества, молодежных крыльев политических партий, церкви, Общественной палаты Российской Федерации, обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, федеральных округов, молодежных парламентов и молодежных правительств, профильных исполнительных органов власти, ученые, эксперты по молодежной политике.

Для организации обеспечения деятельности Совета, осуществления от имени Президента Российской Федерации текущего мониторинга ситуации в сфере молодежной политики и своевременного информирования Президента Российской Федерации о возникающих проблемах, в его администрации целесообразно введение должности советника (помощника) Президента Российской Федерации по молодежной политике.

Деятельность Совета и советника (помощника) позволит придать молодежной политике необходимый статус, обеспечит требуемую динамику ее развития, позволит принимать согласованные решения по принципиальным вопросам, создаст весомые предпосылки для повышения значимости молодежного сообщества и его активного включения в практическую деятельность по решению собственных проблем и проблем общества в целом, будет способствовать формированию и повышению компетентности кадрового резерва государства. Таким образом, на Совет возлагается задача обеспечения целеполагания в сфере молодежной политики и контроля целедостижения в ходе ее реализации. Совет по молодежной политике должен инициировать разработку Концепции государственной молодежной политики, которая утверждается Президентом Российской Федерации. На основе Концепции ГМП

будет разрабатываться Стратегия государственной молодежной политики, утверждаемая Правительством Российской Федерации.

Для обеспечения целедостижения при Правительстве Российской Федерации целесообразно создать Межведомственную комиссию, которая будет осуществлять межведомственную координацию, выработку конкретных механизмов реализации задач, сформулированных Советом при Президенте Российской Федерации, алгоритмов действий в рамках определенных приоритетов и стратегических направлений, рассматривать предлагаемые профильным министерством программы мероприятий, а также обеспечивать управленческий контроль реализации этих комплексных мероприятий, следить за их эффективностью и результативностью.

Руководство комиссией целесообразно возложить на заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, курирующего вопросы молодежной политики. В состав комиссии должны войти представители федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также представители общероссийских и региональных молодежных общественных объединений. Руководитель комиссии, его заместитель и ответственный секретарь должны войти в состав Совета при Президенте Российской Федерации по молодежной политике и представлять там позицию Правительства Российской Федерации.

Вопросы содержательного обеспечения деятельности Комиссии уместно возложить на профильное министерство, отвечающее за реализацию государственной молодежной политики, и Росмолодежь.

Необходимо отметить, что роль Росмолодежи в процессах реализации молодежной политики, практической поддержки ее общественно-государственного характера, в организации системного взаимодействия с молодежными объединениями с развитием институтов молодежной политики и увеличением сложности всей ее системы существенно возрастет. Росмолодежь, оставаясь основным проводником молодежной политики государства, становится основным заказчиком, потребителем, организатором использования и распространения методологического инструментария современной молодежной политики. При этом важно отметить, что Росмолодежь является проводником интересов и представлений «взрослой» части общества в молодежную среду, но при этом ближе других структур стоит к самой молодежи и должна искать эффективные политические решения в ситуациях, когда интересы взрослых и молодежи не совпадают. Представители Росмолодежи должны войти в состав и Совета, и комиссии, и попечительского совета Фонда, и в структуру управления Центра, что существенно повышает статус Агентства, обеспечивает для его деятельности необходимую научную, методологическую и экспертную базу.

Создание стимулов для деятельности экспертного сообщества - один из важнейших способов повышения субъектности молодежного сообщества. Для этого необходимо создание достаточно разветвленной системы экспертной

поддержки интересов молодежных объединений при активном участии экспертов старших поколений. То есть предполагается использовать компетенции, которые есть у старших поколений и которых объективно недостает молодежи для проведения анализа, необходимого для осуществления аналитической поддержки процессов формулирования интересов молодежи, а также аргументированного представления этих интересов в молодежной политике и эффективного отстаивания перед властью. Очевидно, что в деятельности экспертного сообщества должны широко использоваться различные формы дистанционного взаимодействия, как между экспертами, так и экспертов с молодежными аудиториями, активно использоваться технологии краудсорсинга¹⁴³ и прочие получающие все большее распространение методы формулирования коллективных мнений и коллективных действий.

Все предложенные модели структуры (рис. 20-26) с той или иной степенью эффективности способны вырабатывать и осуществлять государственную молодежную политику. Однако по мере сокращения числа действующих институтов ее качество будет ухудшаться, количество внутренних противоречий системы управления будет нарастать, возможности принимать согласованные решения будут уменьшаться. От модели на рис. 20 к модели на рис. 26 будет снижаться и политическое влияние молодежной политики в рамках внутренней политики государства, а соответственно, и ее ресурсное обеспечение. Вместе с тем на рис. 26 более детально представлена сфера взаимодействия Росмолодежи с региональными органами исполнительной власти, с органами местного самоуправления, с молодежными объединениями и организациями, (на остальных рисунках эта детализация отсутствует).

Указанная сфера также будет страдать из-за сокращения действующих институтов и снижения качества молодежной политики.

¹⁴³ **Краудсорсинг** (crowdsourcing) - задействование трудовых ресурсов людей, обитающих в глобальной сети Интернет.

Структура управления общественно-государственной МП на федеральном уровне 1

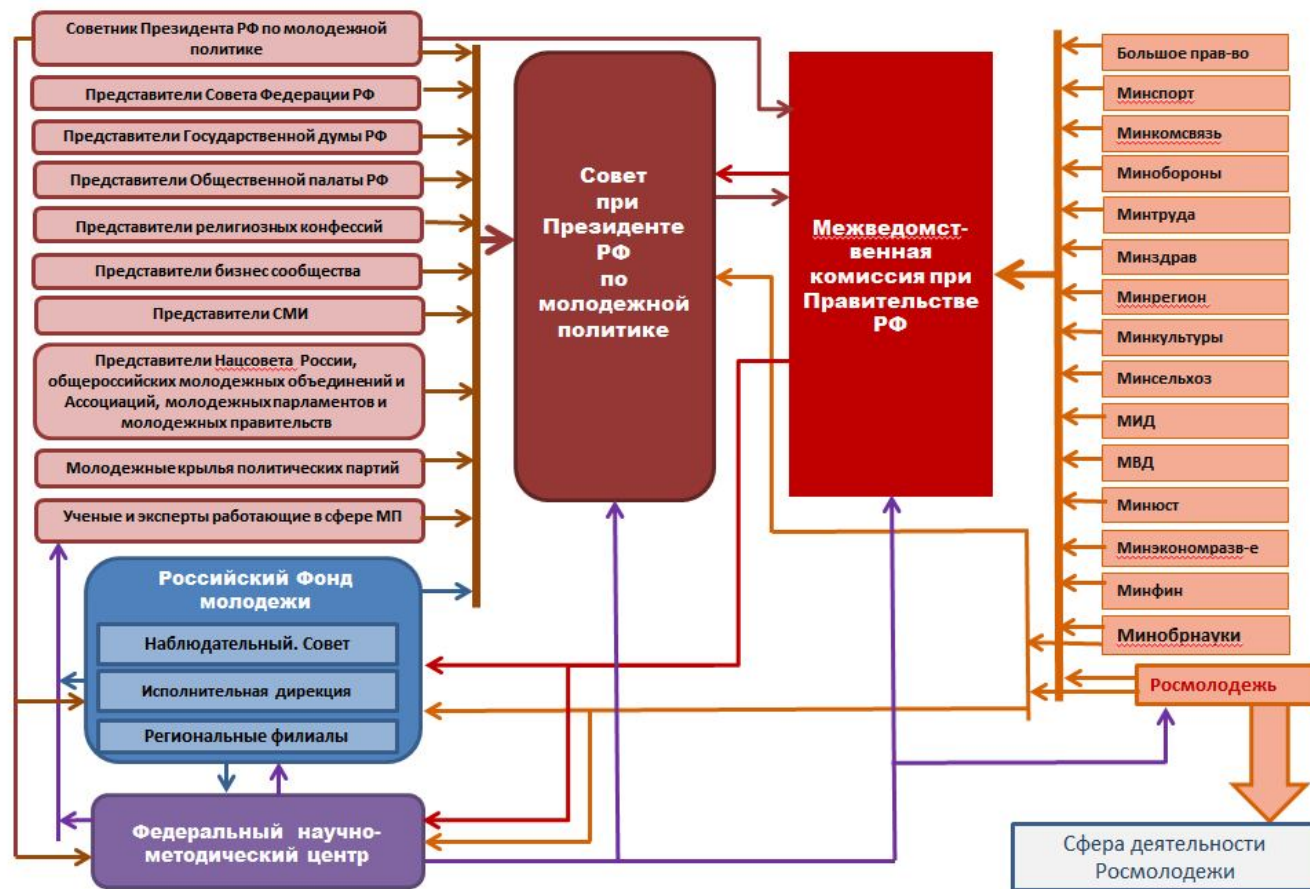


Рис. 20. Структура управления ГМП (модель 1)

Структура управления общественно-государственной МП на федеральном уровне 2

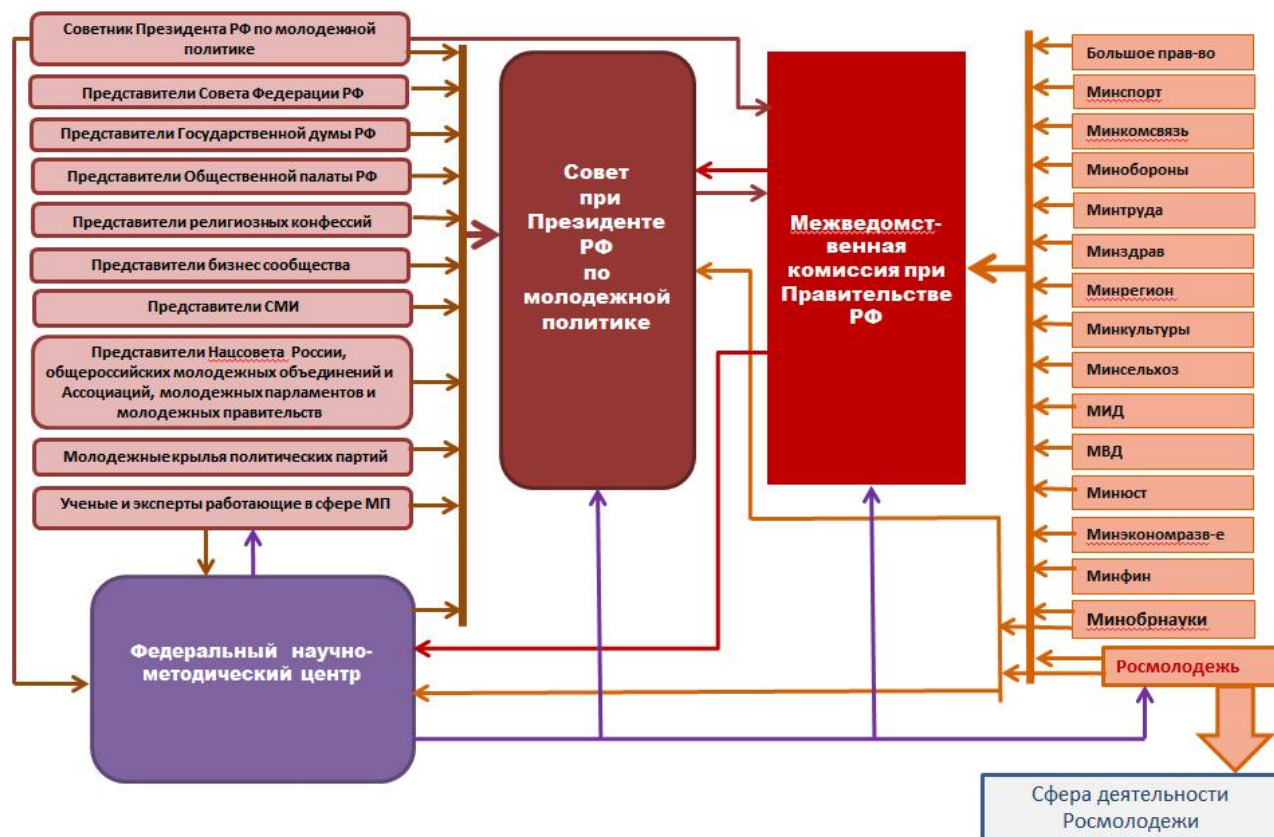


Рис. 21. Структура управления ГМП (модель 2)

Структура управления общественно-государственной МП на федеральном уровне 3

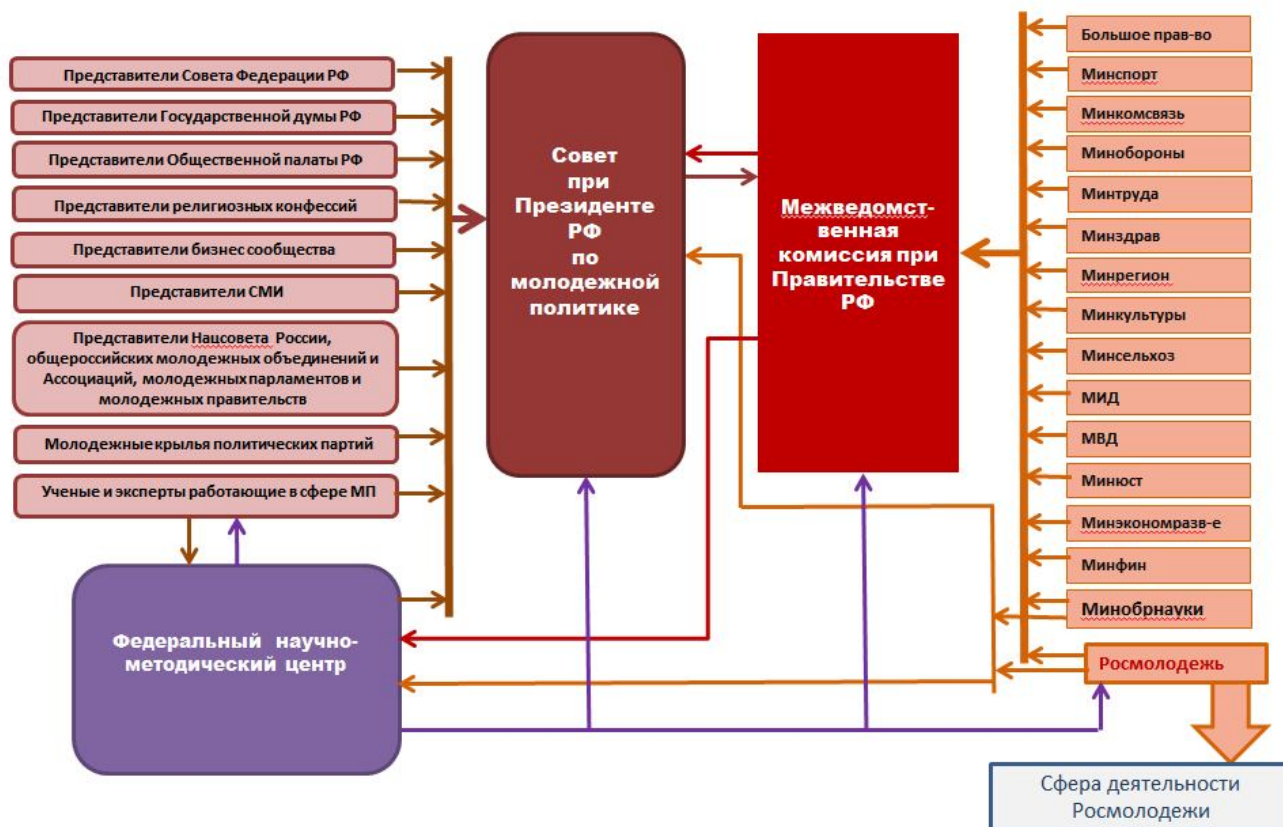


Рис. 22. Структура управления ГМП (модель 3)

Структура управления общественно-государственной МП на федеральном уровне 4

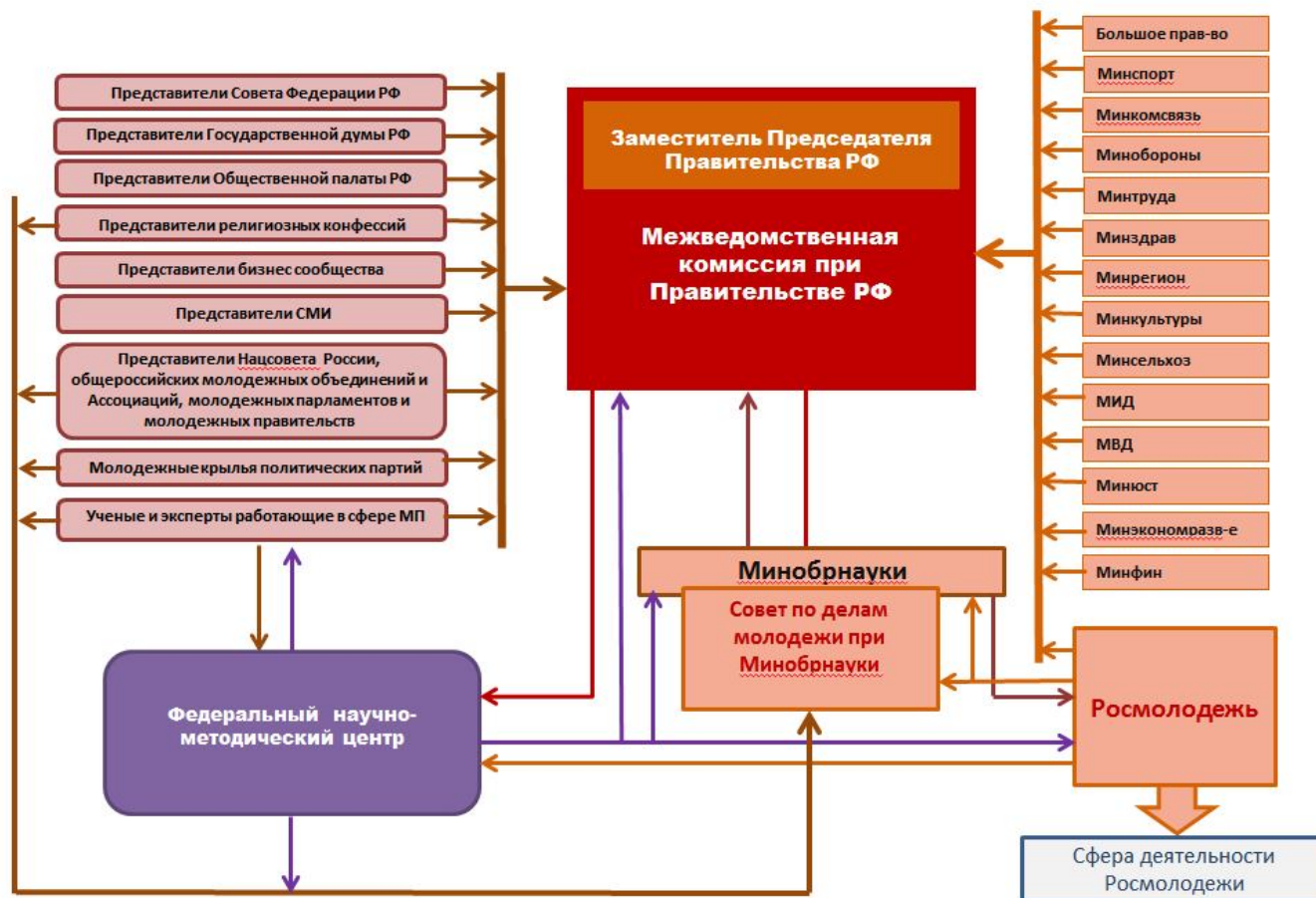


Рис. 23. Структура управления ГМП (модель 4)

Структура управления общественно-государственной МП на федеральном уровне 5

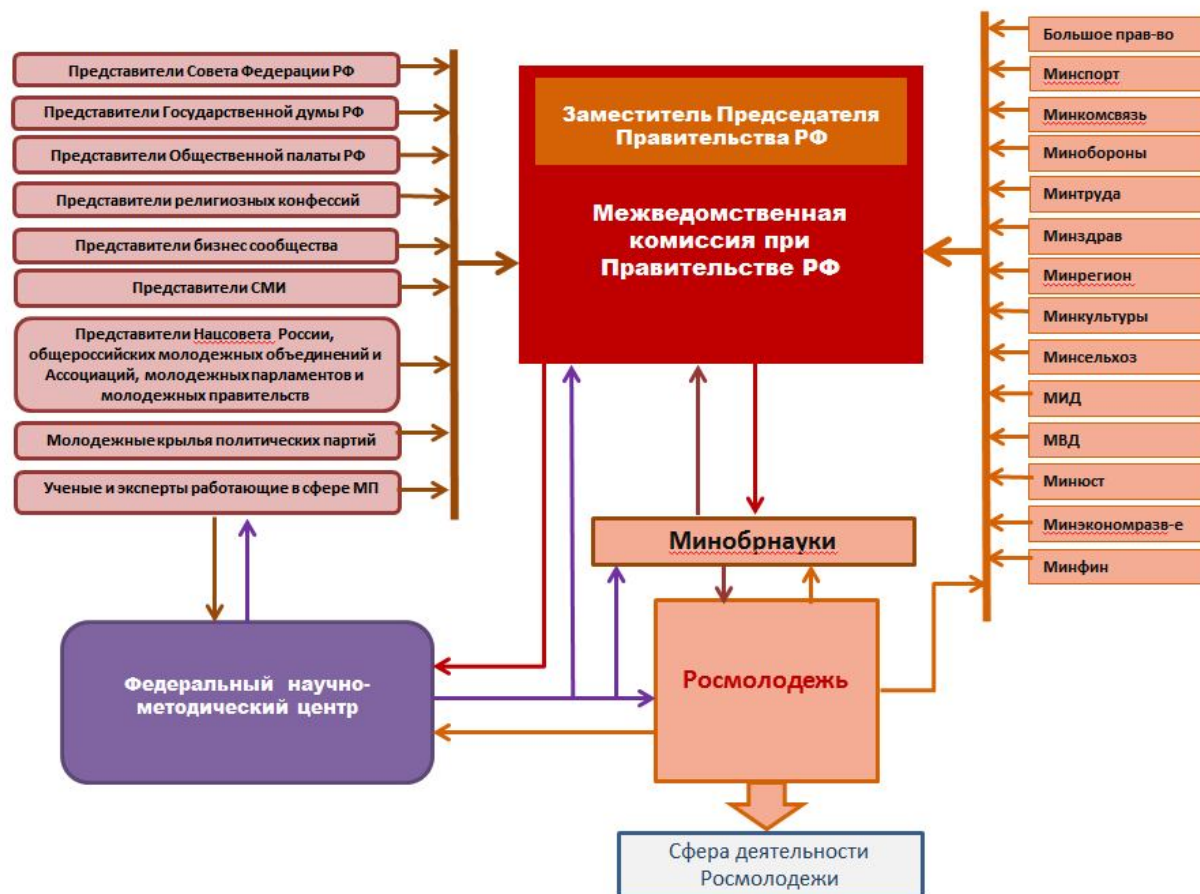


Рис. 24. Структура управления ГМП (модель 5)

Структура управления общественно-государственной МП на федеральном уровне 6

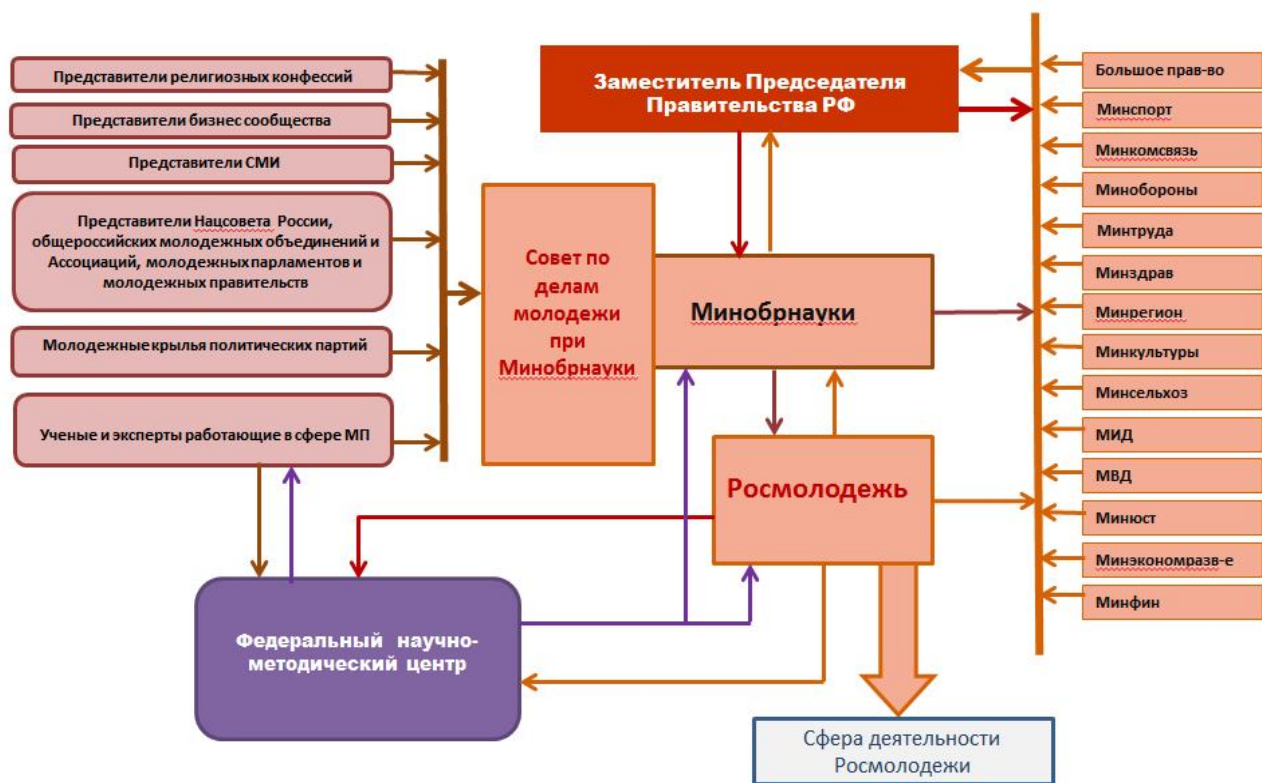


Рис. 25. Структура управления ГМП (модель 6)

Структура управления общественно-государственной МП на федеральном уровне 7

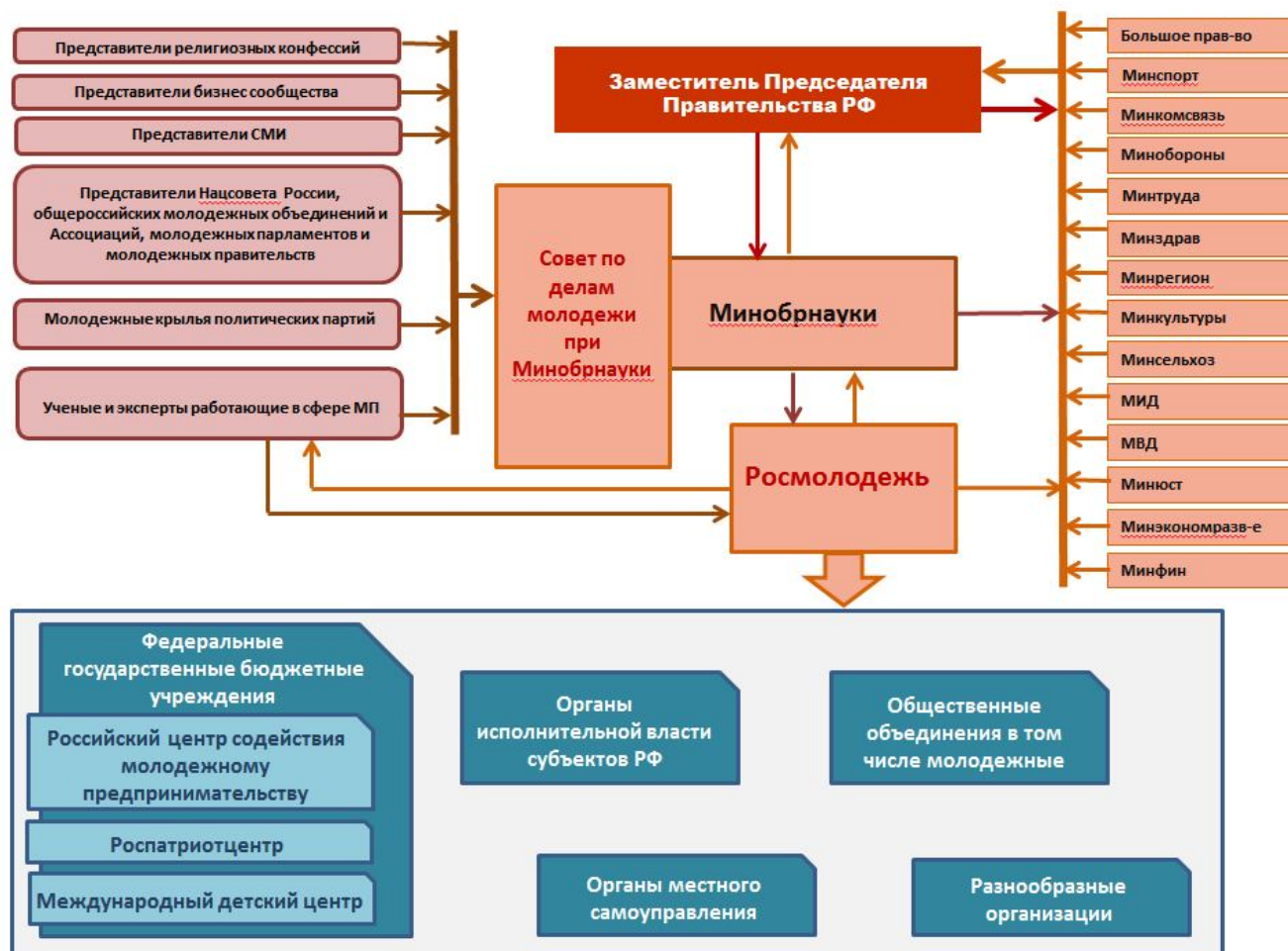


Рис. 26. Структура управления ГМП (модель 7)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Переход на инновационный путь развития экономики России предъявляет новые требования к развитию молодежи, к целям и задачам молодежной политики. Основной целью средне- и долгосрочной государственной молодежной политики на период до 2025 г. становится повышение человеческого капитала молодежи, рост ее конкурентоспособности как внутри Российской Федерации, так и на международной арене.

В соответствии с разработанным Министерством экономического развития Российской Федерации Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, в рамках государственной молодежной политики разработаны три сценария ее реализации - пассивный, компенсирующий и активный. Сохранение человеческого капитала молодежи может быть обеспечено реализацией компенсирующего варианта молодежной политики, а его реальное повышение достигается только при активном проведении ГМП.

На основе указанных сценариев построена новая модель государственной молодежной политики, которая обеспечивает рост человеческого капитала молодежи, отвечающего задачам долгосрочного социально-экономического развития страны.

Указанная новая модель государственной молодежной политики строилась как:

- долгосрочная, охватывающая период до 2025 г.;
- комплексная, охватывающая все факторы, обеспечивающие развитие (или, по крайней мере, сохранение) человеческого капитала молодежи;
- межведомственная, в нее включаются все министерства и ведомства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, деятельность которых воздействует в той или иной степени на человеческий капитал молодежи;
- межрегиональная, поскольку развитие человеческого капитала молодежи пространственно ориентировано и распределено по территории Российской Федерации;
- многосубъектная, т. е., учитывающая интересы многих субъектов, связанных с реализацией молодежной политики;

- межпоколенческая, учитывающая интересы разных поколений населения Российской Федерации.

В рамках новой модели ГМП бюджетное финансирование молодежной политики должно включать три компоненты:

- институциональное финансирование, обеспечивающее устойчивость функционирования и развития молодежных организаций, поддержку инфраструктуры молодежной политики;
- проектное финансирование, направленное на повышение гибкости институциональной структуры, появление новых игроков на поле (в инфраструктуре) молодежных организаций;
- программное финансирование, которое должно служить задачам стратегического (долговременного) развития молодежи, молодежной политики и молодежной среды (инфраструктуры).

Последовательное внедрение данной модели потребует серьезной переоценки роли и места молодежной политики в развитии российского общества, в решении стоящих перед ним экономических задач, а также скажется на объемах бюджетного финансирования государственной молодежной политики, которые в 2015 и 2016 гг. должны быть увеличены как минимум до 1,5-2 млрд руб. по подразделу «Молодежная политика и оздоровление детей», при этом направляться именно на осуществление ГПМ. Вместе с тем для перехода на вариант активной государственной молодежной политики необходимо увеличить указанные расходы до 4,5-5 млрд руб.

Государственная программа «Развитие молодежи России» должна стать финансово-организационной основой *новой модели государственной молодежной политики*, должна обеспечить согласование интересов всех субъектов, включенных в реализацию ГМП: органов государственной и муниципальной власти, молодежных объединений и организаций, бизнеса, различных фондов, аккумулирующих частные средства на осуществление различных молодежных проектов. Данный подход к финансированию государственной молодежной политики будет эффективен в том случае, если Росмолодежь станет оператором ГП «Развитие молодежи» и координатором проектов, реализуемых в ее рамках.

Вместе с тем необходимо обеспечить институциональное финансирование молодежных организаций, включенных в реестр Росмолодежи, поскольку именно они формируют инфраструктуру молодежной политики. Создание молодежных ресурсных центров позволит повысить эффективность деятельности указанных организаций и качество молодежной политики в региональном и муниципальном разрезе.

Реализация активной ГМП требует формирования организационных основ управления, включающего создание Совета по молодежной политике при Президенте Российской Федерации (как целеполагающего органа) и

Межведомственной комиссии при Правительстве Российской Федерации. Эти органы должны решать задачи формирования ГМП и согласования межведомственных интересов при ее реализации.

Совет по молодежной политике при Президенте Российской Федерации должен будет инициировать разработку Концепции государственной молодежной политики, утверждаемой Президентом Российской Федерации. На основе указанной Концепции будет разрабатываться Стратегия государственной молодежной политики, утверждаемая Правительством Российской Федерации.

Деятельность указанных органов должна обеспечиваться Федеральным агентством по делам молодежи. Необходимое научно-методическое сопровождение ГМП должно осуществляться на первом этапе через проведение необходимых исследований и разработок по заказу Росмолодежи, на втором этапе посредством создания специализированной научно-исследовательской организации в ведении Росмолодежи.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1. Численность молодежи в субъектах Российской Федерации в 2012 и по прогнозам на 2025 гг.

Субъект Российской Федерации	2012 г.			2025 г.		
	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %
Белгородская область	373175	1549760	24,08	281954	1656088	17,03
Брянская область	305769	1273985	24,00	212050	1192370	17,78
Владимирская область	323847	1414279	22,90	226695	1330313	17,04
Воронежская область	516768	2230979	23,16	347064	2097811	16,54
Ивановская область	242111	1048151	23,10	163820	972659	16,84
Калужская область	230036	998587	23,04	165318	992612	16,65
Костромская область	158912	680437	23,35	112407	634282	17,72
Курская область	260775	1133614	23,00	185299	1055892	17,55
Липецкая область	261784	1152878	22,71	192955	1131076	17,06
Московская область	1580980	6830426	23,15	1211427	7522750	16,10
Орловская область	184896	804634	22,98	132318	762900	17,34
Рязанская область	256248	1137596	22,53	178601	1074556	16,62
Смоленская область	224521	948148	23,68	145947	873633	16,71
Тамбовская область	239647	1066003	22,48	163749	957166	17,11
Тверская область	306828	1338876	22,92	215845	1264961	17,06
Тульская область	332359	1512082	21,98	226237	1399379	16,17
Ярославская область	299139	1297878	23,05	211949	1259657	16,83
Москва	2123549	10641425	19,96	1557685	10803320	14,42
Республика Карелия	169361	679776	24,91	117724	660922	17,81
Республика Коми	236855	940771	25,18	164554	866468	18,99
Архангельская область	302222	1240406	24,36	209735	1141213	18,38
Ненецкий авт. округ	11141	42494	26,22	9921	43797	22,65
Вологодская область	292096	1206868	24,20	213671	1161096	18,40

Субъект Российской Федерации	2012 г.			2025 г.		
	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %
Калининградская область	234921	942528	24,92	166538	973234	17,11
Ленинградская область	401975	1630742	24,65	274962	1745555	15,75
Мурманская область	212375	822901	25,81	131367	737442	17,81
Новгородская область	146058	630950	23,15	102469	589985	17,37
Псковская область	159919	674760	23,70	106274	617554	17,21
Санкт-Петербург	1047525	4594958	22,80	683473	4580191	14,92
Республика Дагестан	895568	2796586	32,02	727472	3047309	23,87
Республика Ингушетия	180129	533098	33,79	146531	629955	23,26
Кабардино-Балкарская Республика	255277	897801	28,43	177531	889477	19,96
Карачаево-Черкесская Республика	113335	424911	26,67	82443	397814	20,72
Республика Северная Осетия - Алания	187381	706834	26,51	135417	707906	19,13
Чеченская Республика	409913	1322774	30,99	441724	1653028	26,72
Ставропольский край	712209	2720695	26,18	505150	2749049	18,38
Республика Адыгея	111172	443846	25,05	84124	445538	18,88
Республика Калмыкия	74775	281239	26,59	58491	261759	22,35
Краснодарский край	1248005	5207023	23,97	967593	5450080	17,75
Астраханская область	259045	1008127	25,70	193588	1023653	18,91
Волгоградская область	615734	2576234	23,90	427251	2443165	17,49
Ростовская область	1016621	4197292	24,22	681622	3971048	17,16
Республика Башкортостан	1054788	4071448	25,91	814061	4103930	19,84
Республика Марий Эл	179335	693964	25,84	125786	670496	18,76
Республика Мордовия	189534	812143	23,34	124305	728696	17,06
Республика Татарстан	955993	3791983	25,21	712236	3863091	18,44
Удмуртская Республика	379614	1523784	24,91	285555	1494877	19,10
Чувашская Республика	323071	1270945	25,42	232299	1245027	18,66

Субъект Российской Федерации	2012 г.			2025 г.		
	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %
Пермский край	664652	2683815	24,77	494677	2594764	19,06
Кировская область	321166	1366472	23,50	215335	1232065	17,48
Нижегородская область	772950	3285637	23,53	536925	3123208	17,19
Оренбургская область	529670	2095315	25,28	379710	2021427	18,78
Пензенская область	309390	1360978	22,73	215955	1277190	16,91
Самарская область	762065	3163841	24,09	534134	3143326	16,99
Саратовская область	616426	2547048	24,20	420805	2432662	17,30
Ульяновская область	306955	1279547	23,99	195280	1172848	16,65
Курганская область	221472	930143	23,81	156880	831486	18,87
Свердловская область	1087250	4398739	24,72	791093	4398537	17,99
Тюменская область	905979	3488570	25,97	732556	3794432	19,31
Ханты-Мансийский авт. округ	398254	1571546	25,34	342617	1748409	19,60
Ямало-Ненецкий авт. округ	141894	564311	25,14	133363	644980	20,68
Челябинская область	866668	3504607	24,73	633533	3457068	18,33
Республика Алтай	58580	215745	27,15	55661	241324	23,06
Республика Бурятия	264390	960169	27,54	207181	956084	21,67
Республика Тыва	99557	324146	30,71	93450	367188	25,45
Республика Хакасия	138914	542439	25,61	103206	552468	18,68
Алтайский край	596204	2471799	24,12	423015	2350700	18,00
Забайкальский край	313656	1108830	28,29	238620	1084404	22,00
Красноярский край	748298	2889801	25,89	525664	2863052	18,36
Иркутская область	656639	2494845	26,32	491071	2440348	20,12
Кемеровская область	701359	2819701	24,87	522394	2847288	18,35
Новосибирская область	650205	2634126	24,68	455454	2593236	17,56
Омская область	516265	2003715	25,77	356311	1946050	18,31
Томская область	294033	1047107	28,08	192362	1074050	17,91
Республика Саха	270545	955202	28,32	216117	971742	22,24

Субъект Российской Федерации	2012 г.			2025 г.		
	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %	Численность молодежи 14-30 лет, чел.	Численность населения, чел.	Удельный вес молодежи 14-30 лет в населении, %
(Якутия)						
Камчатский край	88074	338399	26,03	56401	312959	18,02
Приморский край	499432	1961370	25,46	323467	1843668	17,54
Хабаровский край	373601	1399569	26,69	239917	1383349	17,34
Амурская область	228154	852283	26,77	160769	799839	20,10
Магаданская область	38181	157763	24,20	26327	140306	18,76
Сахалинская область	124272	503173	24,70	85792	458278	18,72
Еврейская автономная область	51907	184829	28,08	36684	182889	20,06
Чукотский автономный округ	12423	48971	25,37	11304	47645	23,73
Всего в соответствующем году	35226771	143902170	24,48	25639217	143204049	17,90

Приложение № 2. Численность пенсионеров в субъектах Российской Федерации в 2012 и по прогнозам на 2025 гг.

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>2012 г.</i>		<i>2025 г.</i>	
	<i>Пенсионе-ры старше 65 лет, чел</i>	<i>Удельный вес пенсионе- ров, %</i>	<i>Пенсионе-ры старше 65 лет, чел.</i>	<i>Удельный вес пенсионе- ров, %</i>
Белгородская область	206699	13,34	294920	17,81
Брянская область	172016	13,50	201664	16,91
Владимирская область	196652	13,90	246173	18,50
Воронежская область	335852	15,05	396587	18,90
Ивановская область	147520	14,07	174723	17,96
Калужская область	135915	13,61	175861	17,72
Костромская область	89445	13,15	110229	17,38
Курская область	161202	14,22	192169	18,20
Липецкая область	159276	13,82	204363	18,07
Московская область	875479	12,82	1214167	16,14
Орловская область	110214	13,70	140241	18,38
Рязанская область	175500	15,43	208972	19,45
Смоленская область	123915	13,07	158142	18,10
Тамбовская область	159370	14,95	186011	19,43
Тверская область	192731	14,39	230174	18,20
Тульская область	235046	15,54	279620	19,98
Ярославская область	178709	13,77	216235	17,17
Москва	1421268	13,36	2010549	18,61
Республика Карелия	71728	10,55	102631	15,53
Республика Коми	71538	7,60	106866	12,33
Архангельская область	132028	10,64	186176	16,31
Ненецкий авт. округ	2538	5,97	5367	12,25
Вологодская область	143211	11,87	185698	15,99
Калининградская область	104122	11,05	160742	16,52
Ленинградская область	208662	12,80	310197	17,77
Мурманская область	62558	7,60	95212	12,91
Новгородская область	87123	13,81	106996	18,14
Псковская область	95437	14,14	112614	18,24
Санкт-Петербург	628583	13,68	797434	17,41
Республика Дагестан	191069	6,83	290472	9,53

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>2012 г.</i>		<i>2025 г.</i>	
	<i>Пенсионе-ры старше 65 лет, чел</i>	<i>Удельный вес пенсионе-ров, %</i>	<i>Пенсионе-ры старше 65 лет, чел.</i>	<i>Удельный вес пенсионе-ров, %</i>
Республика Ингушетия	28432	5,33	57212	9,08
Кабардино-Балкарская Республика	87413	9,74	115524	12,99
Карачаево-Черкесская Республика	47741	11,24	55801	14,03
Республика Северная Осетия - Алания	91407	12,93	109099	15,41
Чеченская Республика	62916	4,76	117420	7,10
Ставропольский край	337723	12,41	438591	15,95
Республика Адыгея	58030	13,07	74520	16,73
Республика Калмыкия	23975	8,52	33979	12,98
Краснодарский край	686140	13,18	930603	17,08
Астраханская область	104234	10,34	143770	14,04
Волгоградская область	350155	13,59	433088	17,73
Ростовская область	577918	13,77	700883	17,65
Республика Башкортостан	449917	11,05	598461	14,58
Республика Марий Эл	70687	10,19	102686	15,31
Республика Мордовия	104227	12,83	131212	18,01
Республика Татарстан	440911	11,63	604781	15,66
Удмуртская Республика	153195	10,05	226025	15,12
Чувашская Республика	141747	11,15	187272	15,04
Пермский край	285279	10,63	394119	15,19
Кировская область	170278	12,46	220488	17,90
Нижегородская область	443948	13,51	537550	17,21
Оренбургская область	230783	11,01	303609	15,02
Пензенская область	191382	14,06	247056	19,34
Самарская область	379271	11,99	510042	16,23
Саратовская область	336438	13,21	427618	17,58
Ульяновская область	162228	12,68	217449	18,54
Курганская область	119657	12,86	151416	18,21
Свердловская область	507148	11,53	679252	15,44
Тюменская область	195410	5,60	386051	10,17
Ханты-Мансийский авт. округ	56886	3,62	141423	8,09

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>2012 г.</i>		<i>2025 г.</i>	
	<i>Пенсионе-ры старше 65 лет, чел</i>	<i>Удельный вес пенсионе-ров, %</i>	<i>Пенсионе-ры старше 65 лет, чел.</i>	<i>Удельный вес пенсионе-ров, %</i>
Ямало-Ненецкий авт. округ	13572	2,41	40003	6,20
Челябинская область	407207	11,62	539881	15,62
Республика Алтай	14553	6,75	25930	10,74
Республика Бурятия	76605	7,98	113326	11,85
Республика Тыва	14064	4,34	22980	6,26
Республика Хакасия	51808	9,55	79956	14,47
Алтайский край	284510	11,51	398396	16,95
Забайкальский край	85817	7,74	124943	11,52
Красноярский край	280975	9,72	412328	14,40
Иркутская область	233107	9,34	329716	13,51
Кемеровская область	298804	10,60	423992	14,89
Новосибирская область	308125	11,70	420906	16,23
Омская область	216649	10,81	300924	15,46
Томская область	100374	9,59	154547	14,39
Республика Саха (Якутия)	50984	5,34	93063	9,58
Камчатский край	24014	7,10	39260	12,54
Приморский край	205135	10,46	291521	15,81
Хабаровский край	133076	9,51	200094	14,46
Амурская область	76657	8,99	111348	13,92
Магаданская область	9360	5,93	16192	11,54
Сахалинская область	40507	8,05	63690	13,90
Еврейская автономная область	16271	8,80	25614	14,01
Чукотский автономный округ	1333	2,72	2434	5,11
Всего в соответствующем году	16714389	11,62	22609249	15,79

Приложение № 3. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на молодежную политику в 2012 и 2013 гг.

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2013 г., руб.</i>	<i>Численность молодежи в 2012 г., чел.</i>	<i>Численность молодежи в 2013 г., чел.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2013 г., руб.</i>
Республика Башкортостан	117403684,9	65123805,31	1054788	1033692	111	63
Республика Бурятия	20792000	20950000	264390	259102	79	81
Республика Дагестан	527331905	472750351	895568	877657	589	539
Кабардино-Балкарская Республика			255277	250171		
Республика Калмыкия	1873404	1092802	74775	73280	25	15
Республика Карелия	10805000	12500000	169361	165974	64	75
Республика Коми			236855	232118		
Республика Марий Эл			179335	175748		
Республика Мордовия	32220000	35770800	189534	185743	170	193
Республика Северная Осетия -Алания	40416040	28887928,04	187381	183633	216	157
Республика Татарстан			955993	936873		
Республика Тыва	5150000	5875000	99557	97566	52	60
Удмуртская Республика			379614	372022		
Республика Ингушетия			180129	176526		

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2013 г., руб.</i>	<i>Численность молодежи в 2012 г., чел.</i>	<i>Численность молодежи в 2013 г., чел.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2013 г., руб.</i>
Чувашская Республика	200284300	239911100	323071	316610	620	758
Республика Саха (Якутия)			270545	265134		
Алтайский край	660718300	659802790	596204	584280	1108	1129
Краснодарский край	718447100	755470400	1248005	1223045	576	618
Красноярский край	1700284315	1703323912	748298	733332	2272	2323
Приморский край			499432	489443		
Ставропольский край	101584880	130764720	712209	697965	143	187
Хабаровский край	312223931,6	454348014,9	373601	366129	836	1241
Амурская область	16187260	9775000	228154	223591	71	44
Архангельская область	71944000	197898140	302222	296178	238	668
Астраханская область	295828000	296498000	259045	253864	1142	1168
Белгородская область	13020040	13428070	373175	365712	35	37
Брянская область			305769	299654		
Владимирская область	126200000	134800000	323847	317370	390	425
Волгоградская область			615734	603419		
Вологодская область			292096	286254		
Воронежская область	127794814	156472079	516768	506433	247	309
Нижегородская область			772950	757491		
Ивановская область	47503010	55531160	242111	237269	196	234

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2013 г., руб.</i>	<i>Численность молодежи в 2012 г., чел.</i>	<i>Численность молодежи в 2013 г., чел.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2013 г., руб.</i>
Иркутская область	689008100	800478500	656639	643506	1049	1244
Калининградская область			234921	230223		
Тверская область	316933800	332435500	306828	300691	1033	1106
Калужская область	30877000	59900000	230036	225435	134	266
Камчатский край	147516690	177303048	88074	86313	1675	2054
Кемеровская область	609012738,4	610216778,8	701359	687332	868	888
Кировская область	69220236,77	85187204,99	321166	314743	216	271
Костромская область	44233900	53667800	158912	155734	278	345
Самарская область			762065	746824		
Курганская область	276600000	248300000	221472	217043	1249	1144
Курская область	317007649,3	342524246,2	260775	255560	1216	1340
Ленинградская область	56667700	60501400	401975	393936	141	154
Липецкая область	90301200	103785500	261784	256548	345	405
Магаданская область	94339560	102190700	38181	37417	2471	2731
Московская область			1580980	1549360		
Мурманская область			212375	208128		
Новгородская область	71255800	74155800	146058	143137	488	518
Новосибирская область			650205	637201		
Омская область	747641041,1	822355510,1	516265	505940	1448	1625

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2013 г., руб.</i>	<i>Численность молодежи в 2012 г., чел.</i>	<i>Численность молодежи в 2013 г., чел.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2013 г., руб.</i>
Оренбургская область			529670	519077		
Орловская область			184896	181198		
Пензенская область	25377500	32350034	309390	303202	82	107
Пермский край			664652	651359		
Псковская область			159919	156721		
Ростовская область			1016621	996289		
Рязанская область	218301200	231058100	256248	251123	852	920
Саратовская область			616426	604097		
Сахалинская область			124272	121787		
Свердловская область			1087250	1065505		
Смоленская область	11500000	16300000	224521	220031	51	74
Тамбовская область			239647	234854		
Томская область			294033	288152		
Тюменская область	497229000	781192000	905979	887859	549	880
Тульская область	128512800	177841159	332359	325712	387	546
Ульяновская область			306955	300816		
Челябинская область	124930300	157409400	866668	849335	144	185
Ярославская область	296079420	336273670	299139	293156	990	1147
Санкт-Петербург			1047525	1026575		

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на молодежную политику в 2013 г., руб.</i>	<i>Численность молодежи в 2012 г., чел.</i>	<i>Численность молодежи в 2013 г., чел.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2012 г., руб.</i>	<i>Расходы на одного человека 14-30 лет в 2013 г., руб.</i>
Москва	283988170	96720000	2123549	2081078	134	46
Республика Адыгея (Адыгея)			111172	108949		
Республика Алтай			58580	57408		
Республика Хакасия			138914	136136		
Еврейская автономная область			51907	50869		
Карачаево-Черкесская Республика			113335	111068		
Ненецкий автономный округ	80662160,16	94338546,53	11141	10918	7240	8641
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	80662160,16	94338546,53	398254	390289	203	242
Чукотский автономный округ	82180155,19	138618432,7	12423	12175	6615	11386
Ямало-Ненецкий автономный округ	678560000	772629000	141894	139056	4782	5556
Забайкальский край	1850000	1350000	313656	307383	6	4
Чеченская Республика			409913	401715		