

РЕГУЛЯТИВНЫЙ И КОМПОНЕНТНЫЙ ПОДХОДЫ
К ИССЛЕДОВАНИЮ СОДЕРЖАНИЯ
МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

Т. В. Шелудякова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 7 июля 2016 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию молодежной политики посредством применения двух подходов: регулятивного и компонентного. Это позволило выделить теоретический и практический блоки, а также четыре структурных компонента, составляющих содержание молодежной политики.

Ключевые слова: молодежная политика, регулятивный подход, компонентный подход, права молодежи.

Abstract: this paper deals with the investigation of youth policy in Russia by using two approaches – regulatory and componential. The issue is analyzed from theoretical and practical side.

Key words: youth policy, regulatory approach, componential approach, the rights of youth.

Защита молодежи в России – отправная точка в анализе реализации государственной молодежной политики. Современная модель молодежной политики базируется на взаимной ответственности государства и молодежи, на признании молодежи участником ее формирования и реализации, содержит установку на развитие партнерских отношений. В Послании Президента Российской Федерации В. Путина от 3 декабря 2015 г. сказано: «Мы должны сделать все, чтобы сегодняшняя молодежь получила прекрасное образование, могла заниматься творчеством, выбрать профессию по душе, реализовать себя, чтобы независимо от того, где они живут, какой достаток у их родителей, создать равные возможности для успешного жизненного старта»¹. Актуальность выбранной темы обусловлена необходимостью совершенствования формирования концепции государственной молодежной политики. Ее содержание автор предлагает определить на основе двух подходов: регулятивного и компонентного.

Рассмотрим более подробно *регулятивный* подход. Термин «регулятивный» означает «определяющий направление, развитие чего-либо, вносящий порядок, планомерность во что-нибудь»². Регулятивный

¹ Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. 2015. 3 дек.

² Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи / под ред. А. Н. Чудинова. Изд. третье, испр. и доп. СПб., 1910.

подход в интерпретации культуры рассматривает ее как совокупность социальных институтов, связующих ценностную систему³. В изучении политической системы указанный подход отражает особенность функционирования политической системы общества на основе всего комплекса нормативного регулирования. Регулятивный подход к содержанию того или иного предмета, процесса или явления успешно применялся в сфере финансового, банковского, уголовного права, в области охраны окружающей среды, в связи с чем предлагается применять его при исследовании содержания молодежной политики.

Первое использование регулятивного подхода нашло применение еще в 1903 г. в связи с созданием Бюро Корпораций в Соединенных Штатах Америки⁴. Этот подход нашел употребление, прежде всего, в сфере экономики. По мнению В. В. Кудряшова, «его применение позволило бы накапливать соответствующий опыт с прицелом на выработку более современных регулятивных подходов, адекватных состоянию и направлениям развития российской экономики»⁵. Впоследствии авторами предлагалось «усовершенствовать нормативные положения и делиться с другими странами подробной информацией об успешном и неуспешном опыте различных регулятивных подходов»⁶.

На основе изучения имеющихся дефиниций регулятивный подход к исследованию содержания молодежной политики можно определить как совокупность теоретического и практического блоков, состоящих из структурных элементов, отражающих особенности ее формирования и реализации на основе всего комплекса нормативного регулирования.

В теоретический блок входит формирование государственной молодежной политики конституционно-правовыми средствами: Конституцией России, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями, распоряжениями Правительства РФ, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ. Практический блок включает формы реализации указанных правовых актов. В юридической науке различают четыре основные формы реализации права: соблюдение, использование, исполнение, применение. В основу данного деления положена степень активности субъектов по осуществлению правовых норм⁷. Все четыре формы автор рассматривает сквозь призму реализации государственной молодежной политики.

³ См.: *Котовой Д. В.* Конституционное право на участие в культурной жизни в системе прав и свобод человека и гражданина // *Новый юридический журнал.* 2013. № 3. С. 40–50.

⁴ См.: *Сергеева Л. Н.* Административное нормотворчество в Соединенных Штатах Америки // *Административное и муниципальное право.* 2011. № 12. С. 78–86.

⁵ См.: *Кудряшов В. В.* Теневая банковская деятельность как объект международного финансового регулирования // *Финансовое право.* 2014. № 6. С. 3–6 ; № 7. С. 3–10.

⁶ См.: *Уайзман Х. Дж.* Опыт США по разработке нефти и газа из уплотненных образований : правовые аспекты // *Энергетическое право.* 2014. № 1. С. 42–47.

⁷ См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 304.

При соблюдении правовых актов субъекты – органы публичной власти и молодежь – воздерживаются от совершения противоправных действий. Особенностью данной формы реализации в сфере молодежной политики является то, что она касается главным образом правовых запретов, осуществляется вне конкретных правоотношений (ч. 5 ст. 13 Конституции России⁸). При исполнении указанные субъекты осуществляют возложенные на них обязанности, функции, полномочия, реализуя тем самым соответствующие правовые нормы. Особенностью указанной формы является то, что она предполагает активные действия субъектов и отличается известной императивностью, властностью, так как за неисполнение могут последовать санкции. Специфика применения в сфере реализации молодежной политики заключается в том, что действия являются индивидуально-определенными, касающимися персонифицированных субъектов и направлены на урегулирование конкретных ситуаций.

Деятельность специальных субъектов в реализации молодежной политики проанализирована на примере Министерства образования и науки Российской Федерации и его структурного подразделения Федерального агентства по делам молодежи. Спецификой молодежной политики является привлечение к ее реализации институтов гражданского общества: общественно-политических организаций и движений, политических клубов, благотворительных фондов, научных и культурных организаций, спортивных сообществ, органов местного самоуправления по месту учебы, работы или жительства, семьи. Эти общности людей, носящие негосударственный и неполитический характер, располагают неправовыми средствами, с помощью которых можно сформировать стремление у молодого человека принимать активное участие в проведении молодежной политики, быть инициативным субъектом ее осуществления.

Последней формой реализации права является использование. Это такая форма, когда молодежь, по своему усмотрению и желанию использует предоставленные ей права и возможности, удовлетворяет законные интересы, осуществляет свою правоспособность и дееспособность. Характерный признак данной формы – добровольность. Никто не может заставить молодого человека использовать свои права. Реализуются главным образом управомочивающие нормы. Особую сложность при реализации прав, свобод или обязанностей молодежи, как правило, составляют случаи, когда необходимо при этом издание правоприменительных актов, а также совершение действий, предшествующих изданию акта либо связанных с его исполнением. Если сравнить правоприменительные процессы, возникающие при реализации права молодежи на поступление в вуз, получение жилья или охрану здоровья, то можно убедиться в существенном различии между указанными процессами.

⁸ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, ФКЗ, 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

В повседневной жизни молодежь часто совершает разнообразные юридически значимые, дозволенные законом действия, вступает друг с другом, а также с организациями и учреждениями в определенные правоотношения, заключает разного рода гражданско-правовые сделки, договоры. Для совершения подобных действий не требуется каких-либо специальных разрешений компетентных органов – достаточно того, что их разрешил закон. В некоторых случаях в целях полного и беспрепятственного осуществления молодым гражданином своего права необходимо содействие компетентных органов или должностных лиц (например, на образование, трудоустройство, вступление в брак и др.).

Второй подход к содержанию молодежной политики – *компонентный*.

Компонент – множество элементов сложной системы, образующих единую элементарную структуру для достижения некоторой локальной цели в процессе ее функционирования. Многокомпонентность приводит к необходимости разработки новых концептуальных принципов системного анализа таких систем⁹. Это свойство сложных систем. Необходимость выделения в составе сложной системы структурных образований, отвечающих определению компонента, обусловлена удобством представления для целей управления. Применение компонентного подхода к исследованию содержания молодежной политики заключается в выделении четырех структурных компонентов: институционального; нормативно-политического; функционального и культурно-идеологического.

В первый компонент входят субъекты, реализующие молодежную политику. Ими являются: органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; органы местного самоуправления; общественные объединения (в том числе общественные движения); политические партии. В этот же компонент включена и сама молодежь как субъект, реализующий молодежную политику. Детальное изучение последнего субъекта позволяет вносить коррективы в формирование и реализацию молодежной политики на каждом этапе, своевременно реагировать на изменения в осуществлении молодежных программ, защищать права и интересы молодежи в конкретных жизненных обстоятельствах.

Содержание второго – нормативно-политического компонента – составляют нормативные правовые акты, регулирующие молодежную политику, и процесс политической социализации молодежи. При этом в реализации государственной молодежной политики необходимо выделять два вида правового воздействия: нормативное и ненормативное. К нормативному воздействию относится текущее законодательство, которое охватывает весь массив правовых актов, действующий как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов. К ненормативному воздействию относятся послания Президента России; программы

⁹ См.: Шербатов И. А. Сложные слабоформализуемые системы : компонентный подход // Приоритетные научные направления : от теории к практике. 2014. № 13.

политических партий; программные документы общественных объединений; уставы политических объединений; уставы общественных молодежных объединений; выступления политиков. Большинство программ политических партий и общественных объединений содержит в себе положения о работе с молодежью, а также привлечении ее к разработке и реализации молодежной политики, способствованию формированию молодой смены политически активных граждан. Что касается уставов общественных молодежных объединений, то к ним относятся уставы множества общественных объединений всероссийского, межрегионального и регионального уровней, таких как Всероссийская общественная организация «Молодая гвардия Единой России»; внутривнутрипартийное объединение «Российской демократической партии “Яблоко”»; молодежное общероссийское движение за свободу и социальную справедливость «Победа»; общероссийская общественная организация «Союз коммунистической молодежи Российской Федерации»; Всероссийский молодежный центр ЛДПР; межрегиональное молодежное общественное движение «Народно-демократический союз молодежи»; молодежное отделение политической партии «Российская экологическая партия “Зеленые”», общероссийская общественная организация «Российский союз молодежи» и др.

На наш взгляд, ключевое значение в нормативно-политическом компоненте приобретает задача политической социализации молодежи. Под этим процессом следует понимать введение молодого человека в политику, его интеграцию и адаптацию к определенной социально-политической среде. В современный период вовлечение молодежи в процесс политической социализации идет не столь быстрыми темпами, как хотелось бы. Молодежь как наиболее динамичная и перспективная часть российского общества может реализовать себя во многих областях общественной жизни – экономической деятельности, волонтерстве, участии в различных общественных движениях и организациях, международном сотрудничестве и др. Однако для осуществления желания молодых людей сделать политическую карьеру предоставлено гораздо меньше возможностей.

Формой участия молодежи в политической социализации являются федеральные, региональные и местные проекты. Их тематика весьма разнообразна от правотворчества и выборов до помощи детям и инвалидам. Например, с ноября 2015 по январь 2016 г. проходил Всероссийский конкурс среди молодых людей проекта «Авангард 2016»¹⁰, желающих стать кандидатами в депутаты, победители которого примут участие в партийных праймериз. Помимо кандидатов, выявлены лучшие молодые специалисты электорального профиля, которые в дальнейшем составят костяк молодежных избирательных штабов на федеральном и региональном уровнях. Эта молодежь – кадровый резерв при формировании областных избирательных комиссий.

¹⁰ URL: <http://avangard2016.ru/>

Самой известной молодежной политической организацией является Молодая гвардия «Единой России». В четверку наиболее узнаваемых молодежных политических организаций входят движения «Наши», «Россия молодая» и национал-большевики. Исследование общественных установок по отношению к молодежным политическим организациям показывает уверенный рост доли людей, нейтрально воспринимающих существование подобных движений¹¹.

Все это свидетельствует об активизации современной молодежи, ее стремлении непосредственно участвовать в политической жизни страны как внутри, так и за рубежом, иметь влияние на формирование и деятельность государственных органов, желанием отстаивать свою гражданскую позицию. Но для реализации молодежью своих политических прав государством, к сожалению, пока не созданы дополнительные условия и возможности. Особенно хорошо это отслеживается на примере формирования законодательных (представительных) органов публичной власти на всех уровнях¹².

Для активизации процесса политической социализации молодежи в России предлагается внести изменения в п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о квоте не менее 5 % от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта для лиц в возрасте от 21 до 30 лет. Закрепить в п. 7 ст. 25 Федерального закона «О политических партиях» требование о том, что при выдвижении списка кандидатов в депутаты в органы государственной власти и органы местного самоуправления не менее 30 % кандидатов должны составлять лица в возрасте до 30 лет. Непосредственное представительство молодежи в законодательных (представительных) органах государственной власти позволит ей более эффективно реализовывать свои права в политической жизни общества, окажет влияние на совершенствование государственной молодежной политики.

Сочетание двух видов воздействия в молодежной политике позволяет положительно влиять на формирование и развитие свободной и полноценной личности молодого человека, помогает процессу усвоения им выработанных обществом ценностей, установок, убеждений, моделей поведения.

Функциональный компонент является третьим и содержит в себе формы и направления деятельности уполномоченных органов и методы осуществления молодежной политики. Основными направлениями деятельности уполномоченных органов являются их функции. Они носят специфический характер, связаны с объективными потребностями моло-

¹¹ URL: <http://fom.ru/>

¹² См. подробнее: Шелудякова Т. В. Формальное равенство и фактическое неравенство в реализации политических прав молодежи // Признание права и принцип формального равенства : сб. трудов междунар. науч. конф. (Воронеж, 10–11 июня 2015 г.) / под ред. В. В. Денисенко, М. А. Беляева. М., 2015. С. 526–533.

дежи и формируются в зависимости от ключевых задач на определенный период. Содержание каждой функции составляет управленческая деятельность в сфере осуществления молодежной политики. Основными функциями являются следующие: правотворческая, регулирующая, правозащитная, контрольная, информационная, организационная.

Методами осуществления молодежной политики являются общие методы политического управления. К ним относятся: разделение полномочий (децентрализация власти), подбор и расстановка кадров, завоевание авторитета и политического доверия в массах, исключение карательных методов управления и популизма, широкое использование средств массовой информации. К специальным контролирующим методам можно отнести мониторинг, обследование, проверку.

Четвертый компонент – культурно-идеологический. Он выступает важнейшей составляющей в реализации молодежной политики. В Конституции России словосочетания со словом «культура» встречаются в ст. 41, 44, 71–72, 114. При помощи конституционных норм государство внедряет определенные ценности и приоритеты общества и государства в общественное сознание. «К ценностям, получившим свою формализацию в Конституции 1993 г., можно отнести ценность достойного существования человека и обеспечения ему определенного уровня жизни; ценность коллективных прав, политического и идеологического многообразия и др.»¹³. В данном случае нормы Конституции выполняют аксиологическую функцию. Они являются средством формирования мировоззрения, чувств, эмоций, ценностных ориентиров человека.

Н. В. Бутусова полагает, что «влияние государственной идеологии на духовную сферу жизни общества и формирование мировоззрения людей происходит через государственную поддержку образования, культуры и науки...»¹⁴. Т. М. Пряхина обращает внимание на необходимость направления усилий органов публичной власти всех уровней на то, чтобы каждый гражданин имел реальное право участвовать в таком культурном развитии, при котором могли бы быть осуществлены все основные права и свободы, а также пользоваться благами этого развития¹⁵.

В настоящее время политическая культура российской молодежи носит сложносоставной характер и представляет собой совокупность различных, в том числе противоречивых, политических ценностей и ориентаций: демократических, авторитарных, коллективистских, индивидуалистских, национально-патриотических и др.

Факторы-потенциалы описывают основные системы страны, ее ценностный выбор, который формирует мировоззрение молодежи и мотиви-

¹³ Таева Н. Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 2–4.

¹⁴ Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус Российского государства. М. ; Воронеж, 2006. С. 275.

¹⁵ См.: Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации / науч. ред. В. О. Лучин. М., 2006. С. 315.

рует поведение и деятельность общества от внутрисемейных отношений до трудовых и ратных. Они описывают институты образования, воспитания, науки, здравоохранения, культуры, обороны, средств массовой коммуникации и др.¹⁶ По мнению Н. Д. Патюлиной, неоспоримую роль в формировании идеологии играет также религиозно-духовный компонент – в политическом, правовом и культурном укладе России, в формировании мировоззрения русского человека: вера становится ценностной ориентацией¹⁷.

В культурно-идеологический компонент входит формирование мировоззрения молодежи посредством установления норм морали, нравственности, общественного сознания, поведенческих образцов и норм, скрепляющих нацию и единство исторического процесса, а также гражданский патриотизм и межнациональное благополучие, на основе широкого использования таких инструментов, как телевидение, кино, Интернет, литература, пресса. Туда же входит политическая культура, наука и иное объективное знание. Все это приводит к общему формированию идеологии молодежи.

Но формирование мировоззрения – это длительный процесс, подверженный воздействию внешних условий. От того, в какой социальной среде растет и воспитывается подрастающий гражданин, какой он имеет круг общения, откуда он черпает информацию об окружающем мире, будут зависеть его политические и философские убеждения¹⁸.

Соответственно культурно-идеологический компонент имеет ключевое значение в реализации молодежной политики. Он играет главную роль в становлении личности молодого человека, формирует мировоззрение, идеологию молодежи, способствует ее политической социализации, выступает необходимым условием формирования патриотизма, высокого уровня гражданственности молодежи.

Таким образом, содержание государственной молодежной политики определено на основе двух подходов: регулятивного и компонентного. Регулятивный подход к исследованию содержания молодежной политики можно определить как совокупность теоретического и практического блоков, состоящих из структурных элементов, отражающих особенности ее формирования и реализации на основе всего комплекса нормативного регулирования. Теоретический блок подразумевает формирование молодежной политики конституционно-правовыми средствами, практический – формы реализации нормативных правовых актов. Применение

¹⁶ См.: Дойников И. В. Актуальные проблемы государства и права в документах XVII Всемирного русского народного собора // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1148–1155.

¹⁷ См.: Патюлина Н. Д. Идея национальной святости и национальной доблести (к истории социального служения) // История государства и права. 2008. № 23. С. 18–21.

¹⁸ См.: Долгих Ф. И., Шелковникова Е. Д. Проблемы правового статуса молодежных объединений политических партий в России // Рос. следователь. 2012. № 13. С. 24–28.

компонентного подхода позволило выделить четыре структурных компонента: институциональный, нормативно-политический, функциональный и культурно-идеологический, составляющих в совокупности содержание российской молодежной политики.

Воронежский государственный университет

Шелудякова Т. В., преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Тел.: 8-951-850-38-98

Voronezh State University

Sheludyakova T. V., Lecturer of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Tel.: 8-951-850-38-98