

Харченко К.В. Технология разработки муниципальных программ реализации молодежной политики // Молодежь российского региона: духовные миры и жизненные стратегии / Под ред. проф. В.П. Бабинцева. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. – С.251-260.

Харченко Константин Владимирович – кандидат социологических наук, доцент кафедры социальных технологий Белгородского государственного университета, член-корреспондент Академии наук социальных технологий и местного самоуправления, заместитель директора по научной работе МУ «Институт муниципальных проблем»

ТЕХНОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РЕАЛИЗАЦИИ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

К.В. Харченко

Повышенное внимание региональных и муниципальных управленческих структур к проблемам молодежи основывается на следующем методологическом положении: молодежь представляет собой систему, находящуюся в неравновесном состоянии и при определенном стечении обстоятельств способную вывести из равновесия другие социальные группы и общество в целом. Переходное состояние молодежи порождает ее маргинальное социальное самочувствие [6, с.8].

Маргинальность имеет два противоположных следствия. С одной стороны, такое положение позволяет относить молодежь к группе риска. Опасность состоит в том, что молодежь более чем другие группы населения подвержена внешнему манипулированию и способна с воодушевлением бороться за чуждые ей интересы. С другой стороны, маргинальность порождает активное отношение к жизни, что позволяет считать молодежь влиятельной социальной группой. При благоприятных обстоятельствах активность может переходить в инновационность – столь ценное качество для прогрессивного развития общества [4, с.31].

Соответственно, молодежная политика в самом общем виде, независимо от масштаба и территориальных особенностей, должна быть направлена на компенсацию недостатков социально-биологического статуса молодежи по отношению к взрослым гражданам¹, обеспечение социальной безопасности молодых людей и развитие их творческого потенциала в интересах общества.

Целью молодежной политики должно стать формирование социальной субъектности молодежи, т.е. способности выступать в качестве активного начала (деятеля, творца) социальной реальности [5, с.146].

В последнее время существенно меняется подход к реализации молодежной политики, которая в большинстве регионов проводится при партнерском участии некоммерческих организаций, предприятий бизнеса и

¹ Как отмечает Д.Ю. Ваниянц, конфликт молодежи с обществом имеет социально-биологическую природу. См.: [3, с.26-27].

иных юридических и физических лиц. В основе молодежной политики лежит создание условий для самореализации каждого молодого человека и поддержки молодежных инициатив.

Традиционный подход к молодежи как социально-демографической группе, выделяемой по социально-возрастным и профессиональным признакам, не отвечает современной ситуации и процессам, происходящим в регионе. Необходимо иное понимание статуса молодежи как активной части общества, во многом способной самостоятельно решать возникающие проблемы.

Исходя из имеющегося административного ресурса, молодежную политику следует рассматривать в узком и широком смыслах.

В узком смысле молодежная политика ограничивается сферой воспитания молодых людей в рамках досуговой деятельности и лишь косвенно затрагивает их образование, труд, экономическую активность, безопасность и т.д.

В широком смысле задача субъекта управления – обнаружить и развивать особое, *молодежное измерение* во всех традиционных сферах деятельности. Такой подход, типичными примерами которого являются молодежное правительство, молодежное отделение партии и т.д., позволяет вовлечь молодежь в параллельный мир общественных отношений, причем не просто сосуществующий, но и по возможности конкурирующий с традиционным «взрослым» миром.

В настоящее время все более популярным методом управления становится реализация целевых программ, направленных на совершенствование различных сфер деятельности. Программно-целевой подход позволяет сформировать объемное представление о заданном участке работы: частные мероприятия приобретают дополнительный смысл, будучи взаимоувязаны с общим социальным эффектом. Молодежную политику по праву можно считать одной из значимых «точек приложения» целевого программирования¹.

На начальном этапе проектирования целевой программы необходимо определиться с тем, какой из альтернативных вариантов молодежной политики более отвечает текущей ситуации: проблемно-ориентированная, потребностно-ориентированная либо ориентированная на перспективу. Сосредоточение на одном из вариантов изначально непродуктивно. Следовательно, необходимо найти оптимальный способ сочетания данных альтернатив, выраженный в определенном соотношении задействуемых ресурсов.

Ставка на проблемно-ориентированную молодежную политику целесообразна в ситуации обострения социальных проблем и/или недостатка бюджетных средств. Такой подход гарантирует минимальный уровень социальной безопасности и устойчивости управленческой системы.

¹ В основе данного параграфа коллективной монографии лежат авторские разработки проекта муниципальной программы «Молодежь – Белому городу». Заказчик – Управление молодежной политики администрации г. Белгорода.

Выделение в качестве приоритета потребностно-ориентированной молодежной политики позволяет сконцентрироваться на вопросах, которые наиболее актуальны на сегодняшний день и являются предметом внимания общественности. Данному приоритету соответствует осторожная стратегия.

Ориентация молодежной политики на перспективу является рискованной, поскольку при этом предпочтение отдается общественным потребностям завтрашнего дня. При благоприятных обстоятельствах в данном случае возможен инновационный прорыв, при неблагоприятных – неудача вследствие непонимания со стороны неподготовленного общественного мнения.

Дифференциация задач и целевых групп в рамках выделяемых типов молодежной политики приведена в таблице 1.

Таблица 1.
Типология молодежной политики

	Тип молодежной политики	Задачи	Целевые группы
1.	Проблемно-ориентированная	борьба с преступностью профилактика наркомании снижение безработицы регулирование молодежных конфликтов (ценностных, ролевых)	девиантная и деликвентная молодежь безработные
2.	Потребностно-ориентированная	обеспечение жильем повышение материального достатка организация досуга доступность и качество здравоохранения доступность и качество образования организация массовых мероприятий	молодые предприниматели молодые мигранты призывники молодые семьи
3.	Ориентированная на перспективу	формирование позитивных ценностей интеллектуализация образования поддержка инновационных бизнес-проектов повышение интереса к высокой культуре	одаренные дети молодые лидеры молодые ученые

Ценность целевой программы заметно возрастает, если обеспечивается ее привязка к стратегическому документу, определяющему комплексное развитие территории.

Так, в рамках Стратегии развития г. Белгорода до 2025 г. [7] определены три базовых направления:

1. Обеспечение устойчивого развития города;
2. Инвестиции в человека;

3. Развитие местного самоуправления.

Эффективная реализация данных направлений возможна в том случае, если значительное влияние на процесс их воплощения в жизнь будет оказывать фактор вовлеченности молодежи.

Особенно велика ставка на молодежь в ходе осуществления **инвестиций в человека**.

Молодой человек в данном случае может рассматриваться в двух планах: как «точечный» элемент общества, живущий частной жизнью, и как творец гражданских институтов.

Инвестиции в сфере экономики непосредственно связаны с вложением капитала. Инвестиции в человека также предполагают капитал, однако только лишь материальный капитал здесь будет являться необходимым, но недостаточным элементом. Действенность вложенных материальных средств в данном случае напрямую зависит от их сочетания с символическим капиталом, под которым подразумевается открытость сознания человека по отношению к инновациям, готовность к социальному творчеству.

Еще одним видом капитала, без которого немислимы инвестиции в человека, является социальный капитал. Слово «социальный» означает «относящийся к совместной деятельности». Соответственно, необходимо формировать не только отдельных индивидов, пусть даже образованных и инновационно мыслящих, но и позитивные связи этих индивидов с обществом, в первую очередь, с местным сообществом.

Условием прочности общества является наличие большого числа гражданских институтов. Социальный институт – это формализованные отношения между людьми, закрепленные разделяемыми всеми участниками правилами и нормами. Как видно из данного определения, институт является противоположностью неформальным отношениям, и всякое исключение из правил лишает его устойчивости. Отсюда, наделение молодого человека социальным капиталом предполагает формирование установки на прозрачные, равноправные и взаимовыгодные отношения с другими людьми, а также уважение к традициям позитивного институционального взаимодействия.

Роль молодежи в обеспечении устойчивого развития города должна состоять в поддержании высокой культуры потребления муниципальных услуг, прежде всего, экологической культуры, а также в активном участии в хозяйственной деятельности в качестве инноватора, исправного налогоплательщика, социально-ответственного предпринимателя.

Развитие местного самоуправления также невозможно без подпитки со стороны молодежи, активно участвующей в конкурсах на соискание муниципальных грантов и предлагающей свежие идеи совершенствования данного института.

Если от стратегических направлений опуститься на уровень ниже, к социальным целям, в большинстве из них мы также увидим молодежное измерение (см. табл. 2). Имеются в виду, главным образом, цели, касающиеся социального развития, и в меньшей степени – относящиеся к экономической

сфере. В таблицу не вошли цели, в деле реализации которых молодежное измерение явно не просматривается.

Таблица 2.

Молодежное измерение в социальных целях Стратегии развития города

1.	Цель 1. Повышение устойчивости систем жизнеобеспечения и благоустройства города	полномасштабное распространение молодежной политики на территорию Белгородской агломерации, устранение отставания в развитии инфраструктуры молодежной политики на периферийных территориях агломерации.
2.	Цель 3. Увеличение экономического потенциала города	развитие малого молодежного инновационного предпринимательства; реализация трудового потенциала молодежи
3.	Цель 5. Обеспечение доступности жилья для населения	обеспечение доступности жилья для молодежи
4.	Цель 6. Сохранение и укрепление здоровья жителей города	поддержание здоровья здоровых, пропаганда среди молодежи здорового образа жизни, профилактика наркомании и иных вредных привычек, поощрение участия молодежи в массовых видах спорта
5.	Цель 7. Развитие интеллектуального и духовного потенциала населения, создание условий для творческой самореализации личности	поддержка одаренных детей; учреждение муниципальных грантов в целях поддержки проектов решения городских проблем; духовно-нравственное и патриотическое воспитание молодежи; развитие кадетского движения
6.	Цель 9. Обеспечение безопасности жизнедеятельности горожан	профилактика девиантного и деликвентного поведения молодежи
7.	Цель 10. Совершенствование системы местного самоуправления	«молодежное правительство»; участие молодежи в территориальном общественном самоуправлении

Основные проблемы, которые следует принимать в расчет при разработке целевой программы, можно разделить на два типа.

Первый тип – проблемы молодежи (как общероссийского, так и муниципального масштаба).

- слабая гражданская активность, феномен социального аутсайдерства, под которым, в частности, понимается отход от лидерских позиций;
- исключенность молодежи из соседских сообществ;
- неучастие молодежи в местном самоуправлении;
- слабое развитие инновационного молодежного предпринимательства, низкий уровень социальной ответственности молодежного бизнеса;
- недостаточное восприятие ценностей информационного общества;
- низкий уровень трудоустройства выпускников по специальности, отток квалифицированных молодых специалистов за рубеж и в крупные российские города;
- трудности, связанные с социальной адаптацией молодых работников;
- размывание института семьи (сокращение общего количества семей, уменьшение числа детей в семье, ориентация репродуктивного поведения в семье на одного ребенка, рост неполных и кризисных семей, уменьшение роли семьи в воспитании детей), недостаточные объективные и субъективные условия формирования прочных брачных союзов;
- недостаточная по сравнению с крупными городами развитость инфраструктуры досуга;
- недостаточный уровень здоровья, распространенность социальных болезней;
- деформированная система ценностей у части молодых людей – отсутствие патриотизма, доминирование потребительских ориентаций, карьеризма, нигилизма;
- наличие среди молодежи лиц, допускающих девиантное поведение.

Второй тип – проблемы реализации молодежной политики.

- недостаточная научная обоснованность молодежной политики;
- отсутствие логической скоординированности с другими сферами политики;
- доминирование подхода «от мероприятий» в ущерб подходу «от целей»;
- слабая инфраструктура молодежной политики, неполное соответствие между потребностями молодежи и проводимыми мероприятиями;
- отсутствие единого банка данных об органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях, осуществляющих работу с молодежью, а также банка технологий работы с молодежью

- отсутствие четкого структурирования молодежи в целях учета профессиональной, социальной, этнической и иной дифференциации.

Необходимым элементом целевой программы должна стать ее концепция. Мы придерживаемся понимания концепции как краткого изложения способов достижения целей путем указания на связи этих целей с ключевыми задачами и мероприятиями.

Нами были предложены следующие концептуальные положения:

1. Повышение гражданской активности молодежи путем формирования молодых лидеров, вовлечения молодежи в различные сферы деятельности местного самоуправления.

2. Формирование слоя экономически активных молодых людей, разделяющих идеи социально-ответственного бизнеса и «моральной экономики», посредством регулируемого развития молодежного предпринимательства, главным образом, инновационного.

3. Интеграция молодежи в информационное общество путем развития, с одной стороны, способностей к виртуальному творчеству как альтернативе рутинности и девиациям, а с другой, достаточной информационной инфраструктуры.

4. Облегчение процесса вхождения молодежи в трудовую жизнь за счет постепенного преодоления пропасти между вузами и рабочими местами; гармонизация наполняемости рынка труда путем преодоления стереотипов о престижных профессиях, содействия в формировании индивидуальных жизненных траекторий.

5. Улучшение демографической ситуации, восстановление идеала семьи – полной, официально зарегистрированной, включающей двоих и более детей, чему будут способствовать информационные кампании и воспитательные системы, а также создание инфраструктуры репродуктивного здоровья.

6. Формирование творческого отношения к жизни на примере досуговой деятельности путем организации для желающих трудового досуга и развития досуговой инфраструктуры – как повседневной (например, клубы по месту жительства), так и в рамках отдельных либо периодических масштабных массовых мероприятий.

7. Укрепление здоровья молодых людей, с одной стороны, путем профилактики социально распространяемых заболеваний, а с другой, с помощью активизации участия молодежи в массовых спортивных мероприятиях.

8. Формирование позитивного поведения молодых людей с опорой на комплексную систему воспитания, включающее формирование духовности, патриотизма, созидательности.

9. Нейтрализация девиантного поведения путем активизации профилактической работы с правонарушителями и лицами, имеющими вредные привычки.

10. Обеспечение инфраструктуры молодежной политики путем организации профессионального обучения специалистов по работе с молодежью, а также упорядочения каналов информирования субъектов молодежной политики о положении молодежной социальной группы, в том числе путем социологических опросов.

Концептуальные положения раскрываются в комплексе мероприятий. Научное обеспечение целевой программы предполагает упорядочение мероприятий посредством их типологизации.

Прежде всего, мероприятия можно подразделить на простые и составные. Последние являются, скорее, подзадачей и требуют детализации в виде подпрограммы.

Все многообразие мероприятий, за небольшим исключением, можно подразделить на следующие типы:

1. Информационные кампании;
2. Оснащение материальными объектами;
3. Реализация механизмов социального партнерства (конкурсных, организационных, процедурных и т.д.);
4. Измерение объекта управления (статистическое и социологическое).

Принципами отбора мероприятий для включения в целевую программу являются инновационность, технологичность, реалистичность, разумное сочетание организационных затрат с материальными, выраженность эффекта.

С позиции стратегического планирования мероприятия предназначены лишь для косвенного регулирования объекта управления. Так, агитационные листовки против наркотиков сами по себе не способны снизить уровень наркомании; обеспечение учебных заведений современной компьютерной техникой прямо не влияет на качество знаний. Вместе с тем, эти и другие действия объекта управления предназначены для активизации скрытых механизмов сознания человека. Именно посредством преобразования сознания и должна происходить реализация стратегических целей.

Эффективность целевой программы намного повышается, если мероприятия сопоставлены с оценочными показателями, по значениям которых можно определить степень приближения к ожидаемым результатам.

Исходя из диалектики объективного и субъективного, достижение поставленных целей можно оценивать на основе результирующей показателей двух типов – количественного, характеризующего проделанную работу и, по возможности, социальный эффект, а также качественного, основанного на критерии удовлетворенности.

Количественные показатели, в свою очередь, можно подразделить на следующие:

ИНФОРМАЦИОННЫЕ (например, объем информационной продукции для молодежи);

КОЛИЧЕСТВА ЧЕЛОВЕК (количество молодежи, вовлекаемой в социально-активные формы деятельности);

ФИНАНСОВЫЕ (объем освоенных средств либо полученной выгоды);

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ (количество созданных организаций, выполненных процедур, проведенных конкурсов).

Качественные показатели могут быть измерены путем опроса граждан либо путем экспертной оценки. Для оценки ключевых мероприятий, непосредственно связанных с достижением главных целей, могут быть привлечены эксперты из числа ученых, журналистов, общественных деятелей. Основная масса мероприятий может быть оценена путем раздачи участникам и организаторам специальных оценочных бланков – данный способ прост в исполнении и не требует особых затрат.

Помимо оценок совокупности мероприятий, планируется определять состояние молодежи в целом. С этой целью будет применяться показатель, соответствующий международным стандартам – *индекс развития молодежи* [1].

Данный показатель соответствует методологии измерения качества жизни, принятой в ООН, и является фрагментом индекса развития человеческого потенциала. Индекс развития молодежи рассчитывается по трем основным направлениям: продолжительность жизни и здоровья, уровень образования и уровень жизни (см. рис.1).



Рис. 5.1. Методология расчета индекса развития молодежи

Качество программы реализации молодежной политики заметно повысится, если понятие «молодежь» будет не монолитным, а представленным в рамках целевых групп. Так, объектом городской программы могут выступать следующие социальные категории:

- Молодежь города и агломерации;

- Молодые избиратели;
- Учащаяся молодежь;
- Выпускники учебных заведений;
- Работающая молодежь;
- Молодые люди – лидеры и члены общественных организаций;
- Молодые семьи;
- Социально-незащищенная молодежь;
- Молодые предприниматели;
- Участники массовых мероприятий;
- Молодые люди, заболевшие экологически и социально обусловленными заболеваниями и управляемыми инфекциями;
- Молодые люди, практикующие девиантное поведение;
- Молодые муниципальные служащие.

Существенным элементом процесса разработки целевой программы является обоснование сроков ее реализации. Так, мероприятия программы молодежной политики могут быть осуществлены в три этапа.

Первый этап – до полугода после утверждения программы. Основная задача данного этапа – запуск программы, т.е. выявление ресурсов, отладка механизмов межведомственного взаимодействия, проведение социологических исследований и информационных кампаний. Также на первом этапе необходимо провести мероприятия, направленные на устранение неотложных *проблем* молодежной политики.

Второй этап продолжительностью до двух лет предполагает реализацию основной части конкурсных, организационных и процедурных мероприятий, направленных на удовлетворение *потребностей* целевых групп. Необходимым элементом плана действий органов управления должен являться ежегодный мониторинг результативности мероприятий.

Третий этап должен быть посвящен реализации ключевых, инновационных проектов на *перспективу*, естественно, при условии, что предшествующими действиями риск больших издержек сведен к минимуму.

Завершение реализации программы должно быть отмечено комплексным статистическим и социологическим исследованием, результаты которого позволили бы определить целесообразность использования программно-целевого метода управления.

Дальнейшая реализация молодежной политики возможна по двум вариантам: принятие новой программы либо осуществление деятельности традиционным способом с учетом рутинизации инновационных идей.

Программно-целевой метод требует напряжения сил и средств, а значит, его применение всегда и везде неизбежно вызовет имитацию многих необходимых действий. Следовательно, «рутинные» промежутки времени в управлении необходимы, однако эта работа под влиянием реализованной программы должна модернизироваться.

Таким образом, реализация целевых программ позволяет возвести работу с молодежью на новый уровень, который можно именовать

молодежной политикой в полном смысле этого слова, даже если речь идет о муниципальном образовании.

Список литературы

1. Агранович, М.Л. Положение молодежи в России: Аналитический доклад [Текст] / М.Л. Агранович, Н.Ю. Королева, А.В. Полетаев, И.В. Селиверстова, И.Ю. Сундиев, А.В. Фатеева. – М.: Издательский комплекс «Машмир», 2005. – 168 с.
2. Бабинцев, В.П. Социальное аутсайдерство молодого человека в обществе риска: региональный аспект / [Текст] В.П. Бабинцев // Становление и развитие системы эффективного противодействия экстремизму и обеспечения духовной безопасности в молодежной среде российских регионов. – Белгород, 2007. – С.27-40.
3. Ваниянц, Д.Ю. Социокультурные ценности современной российской молодежи. Дис. ... канд. социол. наук. [Текст] / Д.Ю. Ваниянц. – Ставрополь, 2001. – С.26-27.
4. Герасименко, Л.В. Предпринимательская деятельность молодежи и механизм ее регулирования. Дис. ... канд. соц. наук. [Текст] / Л.В. Герасименко. – Белгород, 1998. – 158 с.
5. Ковалева, А.И. Социология молодежи: Теоретические вопросы [Текст] / А.И. Ковалева, В.А. Луков. – М.: Социум, 1999. – 351 с.
6. Лисовский, В.Т. Молодежь на рубеже веков [Текст] / В.Т. Лисовский // Молодежь: тенденции социальных изменений: Сборник статей / Под ред. В.Т. Лисовского. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000. – С.6-33.
7. Стратегия развития города Белгорода до 2025 г. и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 января 2007 г. №413.