

На правах рукописи

**МЕРКУЛОВ
ПАВЕЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ
(вторая половина XIX в. – начало XXI в.)**

Специальность: 07.00.02 – Отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора исторических наук

Москва – 2014

Работа выполнена на кафедре истории, политологии и связей с общественностью
ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет туризма и сервиса»

Научный консультант: доктор исторических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Королев Анатолий Акимович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Прудников Михаил Николаевич,
профессор кафедры конституционного
и международного права ФГБОУ ВПО
«Российский государственный социальный
университет»

доктор исторических наук, профессор
Шилов Андрей Иванович,
советник Аппарата Комитета
Совета Федерации Федерального Собрания РФ
по обороне и безопасности

доктор исторических наук, профессор
Нехаев Виктор Викторович,
руководитель Территориального органа
Федеральной службы государственной
статистики по Тульской области

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Российский университет
дружбы народов»**

Защита состоится 25 июня 2014 г. в 15.00 час. на заседании
диссертационного совета Д 521.004.01 при АНО ВПО «Московский
гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, корп.
3, зал заседаний диссертационных советов (ауд. 511).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте www.mosgu.ru
АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «_____» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Мацуев А.Н.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Актуальность исследования проблем возникновения разработки и реализации государственной молодежной политики определяется, прежде всего, значением молодежи в современном социуме. Это находит свое выражение в документах самого высокого уровня международного и национального характера. В резолюции юбилейной, 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1995 г. «Всемирная программа действий, касающихся молодежи, до 2000 г. и на последующий период» отмечалось: «Молодые люди во всех странах представляют собой как основной людской ресурс для целей развития, так и главных проводников социальных изменений, экономического развития и технического прогресса».¹ Об этом же говорил и в своей предвыборной статье «Россия сосредотачивается» и Президент России В.В. Путин: «Главная надежда России — это высокий уровень образования населения, и прежде всего нашей молодежи. Это именно так — даже при всех известных проблемах и нареканиях к качеству отечественной образовательной системы».² Этот тезис прозвучал в контексте главной мысли Президента России о жизненной необходимости для будущего российской цивилизации, российского государства, понимания своей национальной идентичности, национальной идеологии, основанных на целостном восприятии своей многовековой истории.

Этот акцент на значении и месте молодежи в современном мире важен и в силу того, что длительное время руководство государства фактически не обращало на нее должного внимания. И это в истории нашей страны, увы, проблема не вчерашняя. Еще в творчестве великого русского писателя Ф.М. Достоевского мы видим тревогу за отношения между молодежью и государством, которые подрывают устои социальной стабильности общества. Он писал: «Наша молодежь так поставлена, что решительно нигде не находит никаких указаний на высший смысл жизни. От наших умных людей и вообще от руководителей своих она может заимствовать в наше время, повторяю, это, скорее лишь взгляд сатирический, но уже ничего положительного, то есть во что верить, что уважать, обожать, к чему стремиться — а все это так нужно, так необходимо молодежи, всего этого она жаждет и жаждала всегда, во все века и везде!»³

В наши дни стратегия общества должна быть основана на точном понимании того, каким оно видит молодое поколение в перспективе своего развития. При этом главная цель молодежной политики состоит не только в создании необходимых для полноценного развития молодежи социальных условий, системы ее социальной защиты, системы стимулов к ее саморазвитию и самореализации, но и в запуске процесса «омолаживания» общества в целом. Необходим поворот к пониманию

¹ Всемирная программа действий, касающаяся молодежи, до 2000 года и на последующий период. Резолюция ГА ООН A/50/PV.91 // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/771/45/PDF/N9677145.pdf?OpenElement>. Дата обращения: 7.04.2013 г.

² Путин В.В. Россия сосредотачивается - вызовы, на которые мы должны ответить // Известия. URL: <http://www.izvestia.ru/news/511884> Дата обращения: 12.05.2012 г.

³ Достоевский Ф.М. Дневник писателя. IV. Кое-что о молодежи // URL: http://bookzie.com/book_191.html Дата обращения: 21.09.2013 г.

того, что именно в молодежи, в ее инновационном поведении, социальном творчестве, готовности продолжать традиции общества лежит залог будущего развития социума.

Поставленные действующим руководством страны масштабные задачи по реформированию социально-экономической системы страны, основанные на принципах опережающего инновационного развития, не могут быть реализованы без наличия консенсуса в обществе, объединения его в контексте обеспечения социальной стабильности, выступающего основой решения иных задач развития страны. Соответственно возрастает значение процесса социализации тех социальных групп, которым предстоит выступать главным актором процесса реформирования, сохранять национальную и государственную идентичность в условиях стремительно глобализирующегося мира, реальной угрозы размывания национальных культур под влиянием процессов вестернизации культуры, выступающих явными вызовами современной российской государственности. Особое значение для нашей страны этот процесс имеет в связи с событиями, приведшими к распаду СССР.

Еще одним аспектом современного состояния российского общества, придающим актуальность как практическим сторонам разработки, нормативно-правового регулирования и реализации государственной молодежной политики, так и, собственно, академическим направлениям ее изучения, выступает наличие системы вызовов в отношении молодежи со стороны современного социума. В силу ряда объективных и субъективных факторов экономического, политического и социоментального характера, связанных в т.ч. и с процессами глобализации, молодежь оказалась в опасной зоне. Ослабление контроля над этой сферой со стороны органов государственного управления, отсутствие комплексного характера государственной молодежной политики, присущей отчасти ранее советской государственности, влечет системные вызовы уже всей социальной системе общества, рискующего остаться не только без нового работоспособного (жизнеспособного) поколения, носителя основных социально-идентификационных характеристик, придающих уникальность каждому обществу. Особое значение этот процесс имеет уже в силу того, что именно молодежь выступает как главный ресурс развития современных социумов. По сути, подобная ситуация имела уже место во второй половине XX в., когда в результате молодежных движений 60-х гг. прошлого столетия социально-политическая система стран западной Европы и США претерпела глубинную трансформацию. В СССР эти процессы были замечены и их результатом стало повышение уровня системности государственной молодежной политики, появление специализированных центров ее научного изучения, прогнозирования и формирования. В государствах Западной и Восточной Европы (ФРГ, ГДР, Румыния, Венгрия, Польша, Болгария) появляется национальное законодательство, регламентирующее статус молодежи, процесс ее социализации, особые права и обязанности, защищаемые и ресурсно обеспечиваемые государством, изучение которых не потеряло значения и в наши дни.

В этом контексте государственная молодежная политика, несомненно, входит в число важнейших внутренних функций государства. Исторический опыт России,

начиная с момента начала формирования элементов, протоформ государственной молодежной политики, показывает, что недостаточное внимание государственной власти к молодежи превращает ее в мощный фактор дестабилизации общества. Соответственно, процесс социализации молодежи, реализуемый в ходе осуществления государственной молодежной политики, должен носить максимально возможный опережающий характер, учитывающий инвариантность будущего развития.

Научная актуальность исследования состоит, прежде всего, в необходимости заполнения пробела, возникшего в ходе изучения государственной молодежной политики специалистами различных отраслей науки. Однако, если говорить об исследованиях в сфере отечественной истории, истории государства и права России, то, несмотря на достаточно высокую популярность проблематики государственной молодежной политики у исследователей в целом, ее комплексное исследование с момента возникновения и вплоть до настоящего времени отсутствует. Помимо этого, требуют научного разрешения дискуссионные вопросы о времени ее возникновения, элементах, входивших в ее структуру на различных этапах развития российской государственности, выделение в составе молодежной политики параметров как позитивной, так и негативной молодежной политики,¹ крайне редко попадающих в сферу исследовательского интереса. Еще не стала предметом научного анализа политико-правовая практика российского имперского правительства во второй половине XIX в., когда государственная молодежная политика, собственно и начала складываться как единство трех базовых элементов: 1) молодежь (в лице учащихся и студентов), выделяемая государством как специальный объект целенаправленного воздействия; 2) совокупность нормативно-правовых актов, регламентирующих данный процесс; 3) система органов государственного управления общей и специальной компетенции, реализующих данный вид государственной политики как разновидности социального и государственного управления.

¹ Понятие «негативная государственная молодежная политика» предлагается автором в настоящей работе – П.М. Автор рассматривает данное понятие как дискуссионное.

Изучение истории государственной политики в различных областях социального управления дает важный опыт последующим поколениям политиков, приходящих к руководству страной. Далеко не всегда исторический опыт оказывается востребованным, однако именно в этом, на наш взгляд, и состоит задача исследователя, - в совмещении результатов теоретического исследования с потребностями текущего момента. В настоящей работе этот вопрос решается посредством подготовки автором на основании результатов теоретического осмысления процесса возникновения и развития государственной молодежной политики и подготовки ряда аналитических докладов о состоянии государственной молодежной политики в стране. В их рамках также были разработаны два законопроекта, посвященные молодежной политике, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Проекты соответствующих нормативных актов (федерального и регионального законов) находятся на различных стадиях законотворческого процесса в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания России, а также в Орловском областном Совете народных депутатов. Тексты данных законопроектов даны в приложении к тексту диссертационного исследования.

Степень историографической изученности темы и источниковедческая база работы всесторонне проанализированы в первой главе диссертационной работы. Общий анализ сложившейся историографии позволил прийти к заключению о том, что вплоть до настоящего времени история формирования государственной молодежной политики, как комплексная проблема изучения истории России, еще не стала предметом специального исследования. Указанные обстоятельства и предопределили выбор темы работы. Расширение хронологических и содержательных рамок исследования потребовало обращения к значительно более широкому кругу источников, применению новых подходов к их характеристике и использованию.

Объект исследования – государственная молодежная политика дореволюционного, советского и современного российского государства.

Предмет исследования – история возникновения и формирования государственной молодежной политики, рассматриваемая как совокупность теоретической, административной, законотворческой, управленческой и прогностической деятельности российского государства по ее реализации.

Исследовательская гипотеза работы состоит в обосновании тезиса о необходимости определенного расширения хронологических рамок исследования, основанных на предлагаемом в диссертации методологическом подходе к молодежной политике, как части социальной политики государства. Это позволяет отнести возникновение отдельных элементов государственной политики по отношению к молодежи ко второй половине XIX в. Таким образом, предлагается новая нижняя хронологическая граница ее изучения.

Цель исследования – на основе комплексного анализа архивных и опубликованных источников, результатов, полученных отечественной и зарубежной историографией, провести исследование исторического опыта становления и развития отечественной государственной молодежной политики с момента возникновения ее отдельных элементов во второй половине XIX в. и

вплоть до начала XXI в., выявить общие закономерности и особенности ее генезиса, определить основные характеристики как уникального исторического и политико-правового феномена в целом и на отдельных этапах истории российского государства, показать целостность и взаимообусловленность ее составных частей.

Цель предопределила постановку и решение **следующих исследовательских задач:**

- проанализировать исторические и научно-теоретические предпосылки возникновения и развития ряда элементов государственной молодежной политики, особенности ее формирования как одного из направлений управленческой деятельности государства, уточнить содержание и понятия «государственная молодежная политика»;

- рассмотреть дореволюционную, советскую и российскую историографию молодежной политики российского государства;

- предложить новые хронологические рамки возникновения и реализации государственной молодежной политики в истории России;

- определить социальные, экономические и политические предпосылки возникновения и развития элементов государственной молодежной политики;

- проследить историю нормативно-правовой регламентации государственной политики в отношении молодежи, изучить исторический опыт деятельности исполнительной власти по ее реализации;

- дать социально-политическую и правовую характеристику основных нормативно-правовых актов в области молодежной политики на протяжении истории российской государственности, определить степень их системности на каждом историческом этапе;

- показать место и роль органов государственного управления общей и специальной компетенции в реализации молодежной политики на различных этапах исторического развития страны;

- выявить и обосновать причины трансформации государственной молодежной политики на различных этапах отечественной истории, систему сформировавших ее факторов на основе комплексного анализа теоретических разработок, нормативно-правовой базы, реализации государственной молодежной политики в рамках системы органов государственного управления;

- выявить взаимосвязь государственной молодежной политики с другими видами государственной политики, и, прежде всего, с социальной политикой, в недрах которой и произошло зарождение собственно молодежной политики как особого вида государственной управленческой деятельности в истории страны;

- установить место государственной молодежной политики в системе государственного и социального управления на различных этапах отечественной истории, проследить ее эволюцию в соответствии с изменением типа государственного строя, политического режима и механизма государственного управления страной;

- исследовать место и роль в формировании государственной молодежной политики органов государственной власти, политических партий и общественных организаций;

- выработать рекомендации к составлению рамочного федерального закона о государственной молодежной политике; разработать и внести основанный на новых принципах и подходах проект Федерального закона в Федеральное Собрание Российской Федерации;

- внести предложения по совершенствованию региональной молодежной политики, разработав законопроект, определяющий правовые основы ее реализации для Орловского областного Совета народных депутатов;

Методологическая база исследования определяются спецификой изучения молодежной политики как комплекса разнообразных историко-правовых и социально-политических проблем. Дополнительным фактором, предопределявшим выбор конкретных методов исследования, стал предложенный автором применительно к проблематике работы методологический подход, предполагающий понимание государственной молодежной политики как единство трех базовых элементов, имеющих специфику в масштабах и формах проявления на различных этапах становления отечественной государственности.

Изучение молодежной политики с позиций данного подхода предполагает использование междисциплинарных методов исследования, позволяющих не только проанализировать тексты нормативно-правовых документов, установить их содержание, но и проследить их реализацию в ходе деятельности как специализированных, так и общей компетенции органов государственного управления, реализующих молодежную политику в различные исторические периоды развития страны. Более подробно методологические основы исследования рассмотрены в третьем параграфе первой главы диссертационной работы.

Хронологические рамки диссертационного исследования определяются совокупностью внешних и внутренних факторов, влияющих на возникновение, становление и развитие государственной молодежной политики как самостоятельной сферы государственного управления социумом. В работе преодолено расхожее мнение о формировании государственной молодежной политики исключительно в советский период отечественной истории. На основании исследования комплекса разнообразных источников нижняя граница периода определяется возникновением элементов государственной политики в отношении молодежи (вторая половина XIX в.), а верхняя совпадает с современным нам этапом ее реализации (начало XXI в.).

Верхняя хронологическая граница исследования выделена в связи с теми изменениями в системе государственного управления в целом, которые произошли в связи с приходом к власти в стране нового политического руководства. Укрепление вертикали исполнительной власти, прекращение парада суверенитетов, фактическое возвращение федеральному центру ряда функций управления обществом позволяют говорить о том, что все это затронуло социальную политику государства в целом и государственную молодежную политику, в частности. Указанные факторы позволяют определить указанный рубеж как верхнюю хронологическую границу исследуемого периода.

Внутри этого периода можно говорить о целостном и системном появлении государственной молодежной политики начиная с 20-х гг. XX в., ее выход на новые качественные рубежи, начиная с 60-х гг. XX в., что, в частности,

связано с масштабными молодежными выступлениями в Западной Европе и поисками новой модели развития современного общества.

Научная новизна исследования. В работе осуществлено ранее отсутствующее в отечественной историографии полномасштабное исследование истории возникновения и развития государственной молодежной политики, охватывающее ряд этапов отечественной государственности:

- автором выдвинут и обоснован тезис о возникновении отдельных элементов молодежной политики, как составной части социальной политики дореволюционного российского государства, как предтечи государственной молодежной политики;

- обосновано новое понимание места и роли органов государственного управления общей компетенции в осуществлении и формировании государственной молодежной политики в отношении различных групп молодежи во второй половине XIX – начале XXI в., степень их взаимовлияния и взаимозависимости;

- предложен новый подход к установлению хронологических границ государственной молодежной политики российского государства, основанный на комплексном изучении законодательной базы функционирования и управленческой деятельности органов государственной власти общей и специальной компетенции и позволяющий отнести формирование ее отдельных элементов ко второй половине XIX в.;

- на примере взаимодействия партийно-государственного аппарата управления советского периода и комсомола переосмыслен процесс изменения места и роли комсомола в советской модели государственной молодежной политики. Показана трансформация ВЛКСМ от статуса партийной молодежной организации, отчасти непосредственно включенной в систему органов государственного управления, к общественно-политическому союзу, выполняющему в отношении молодежи идеологическую и воспитательную функцию с использованием особых управленческих практик, позволяющих защищать ее интересы;

- предложен авторский вариант эволюции законодательной базы российского государства, подготовившей основу для формирования молодежной политики, начиная с момента возникновения элементов государственной молодежной политики и до начала XXI в.;

- доказано наличие долговременных тенденций в развитии государственной молодежной политики, связанных с общим пониманием государством ее места и роли в системе государственной социальной политики в целом;

- проведен системный анализ отечественного законодательства в области нормативно-правовой регламентации молодежной политики на различных исторических этапах развития государства и права России;

- установлена система внутренних структурных взаимосвязей в совокупности нормативно-правовых актов, регламентирующих молодежную политику России на различных этапах истории отечественной государственности, позволившая предложить новую трактовку исторических процессов развития российской государственности во второй половине XIX в. – начале XXI в.,

закрывающуюся в обосновании тезиса о начале процесса формирования элементов государственной молодежной политики в пореформенный период XIX в;

- предложено и обосновано в качестве одного из аспектов исследования такое явление, как негативная составляющая молодежной политики (в первую очередь касающаяся учащейся и студенческой молодежи), изначально сформировавшаяся во второй половине XIX в., когда в связи с ускорением перехода к системе рыночных отношений государство и ряд традиционных институтов общества (большая семья) в определенной мере утрачивают влияние на процессы социализации в молодежной среде, что вело к ее вовлечению в организации антигосударственного, и, прежде всего, экстремистского характера, вызывая к жизни негативную составляющую государственной молодежной политики;

- на более широкой, чем ранее, научно-исследовательской основе, благодаря междисциплинарной интеграции разных наук (истории, социологии, юриспруденции, политологии, государственного управления), с широким использованием имеющегося у них методологического и теоретического инструментария, были решены задачи, поставленные в работе;

- в научный оборот впервые были введены материалы, относящиеся к формированию государственной молодежной политики 90-х гг. XX в., отложившиеся в личном архиве автора, работавшего в указанный период непосредственно в органах управления молодежной политикой федерального и регионального уровня. К ним относятся материалы региональных совещаний, вплоть до настоящего времени, не ставшие достоянием научной общественности, а также документы, в настоящее время хранящиеся в текущих (оперативных) архивах ряда органов государственного управления, реализующих государственную молодежную политику современного периода (аналитические записки, отчеты органов управления и др.), и доступ к которым у большинства исследователей крайне затруднен;

- государственная молодежная политика рассмотрена с позиций понятийного аппарата теории модернизации, позволившего определить ее место и роль, а также возможности в осуществлении целенаправленного управленческого воздействия на современное общество;

- на основе анализа российского законодательства (с учетом исследованного в работе исторического опыта реализации российской государственной молодежной политики) обоснована необходимость принятия нового модельного закона, разработанного с учетом современных реалий, предложена его концепция, в порядке реализации законотворческой инициативы внесен соответствующий проект регионального закона о молодежной политике, разработанный автором настоящей работы, с четким определением субъектов данной политики.

Указанные положения соответствуют следующим пунктам паспорта специальностей ВАК РФ 07.00.02: п. 3. Социально-экономическая политика Российского государства и ее реализация на различных этапах его развития; **п. 4.** История взаимоотношений власти и общества, государственных органов и общественных институтов России и ее регионов; **п. 7.** История развития различных

социальных групп России, их политической жизни и хозяйственной деятельности; **п. 9.** История общественной мысли и общественных движений; **п. 11.** Социальная политика государства и ее реализация в соответствующий период развития страны; **п. 15.** Исторический опыт российских реформ; **п. 18.** Исторические изменения ментальностей народов и социальных групп российского общества.

Теоретическая и практическая значимость работы для современного этапа развития системы государственного управления в России заключается в возможности использования опыта становления и развития государственной молодежной политики на протяжении тех этапов в истории отечественной государственности, когда возникают элементы государственной молодежной политики, сосредоточенного в одном комплексном историческом исследовании. Практике оперативного управления государственной молодежной политикой посвящена специальная глава, выводы которой важны не только в части приращения академического знания, но и с точки зрения оптимизации приемов современного госуправления, а также применения управленческих схем, показавших свою эффективность (или неэффективность) в различные исторические периоды. Опыт государственной политики, проанализированный в этой главе, равно как и в главе, посвященной истории возникновения, становления и последующего развития нормативно-правовой базы государственной молодежной политики, также применим на современном этапе государственного строительства с учетом современных реалий.

Научное значение полученных результатов заключается в возможности их использования в исследованиях, посвященных как проблемам развития молодежной политики в России на современном этапе становления российской государственности, так и изучении истории российской молодежи, как особой социальной группы, а также при разработке курсов лекций и спецкурсов, учебной и учебно-методической литературы по указанной проблематике. Материалы работы могут найти применение в работах ученых, представляющих смежные научные направления – правоведение, политологию, социологию, культурологию. Кроме того, они представляют интерес для политологов-практиков и депутатов органов представительной власти федерального и регионального уровней.

Достоверность научных результатов работы обеспечена теоретической обоснованностью исходных концептуальных позиций автора; применением методологических подходов, адекватных цели и задачам настоящего исследования; набором эффективных методов исторического анализа, общей логикой проводимого исследования; теоретической обоснованностью основных положений и выводов, выносимых на защиту; сопоставимостью результатов теоретического исследования с анализом социальной практики и практики деятельности органов государственного управления рассматриваемого периода. Достоверность результатов проведенного исследования также обуславливается репрезентативностью использованной источниковедческой базы.

Апробация результатов исследования.

Доклад по теме докторской диссертации был заслушан на заседании кафедры истории, политологии и связей с общественностью Российского государственного университета туризма и сервиса. Основные положения исследования излагались и

обсуждались на международных и всероссийских конференциях: «Эволюция ценностных ориентаций в условиях корректировки молодежной политики (материалы круглого стола)» (Орел, 2000); «Выборы и Мы» (Орел, 2003); «Эволюция социально-экономической структуры общества и модернизация избирательного законодательства» (Орел, 2005); «Правовые проблемы деятельности коммерческих и некоммерческих организаций как субъектов административных и гражданско-правовых отношений» (Орел, 2007); «Время выбрало нас: путь интеллектуала в политику. Четвертые «Муромцевские чтения» (Орел, 2012); «Российское государство в переходный период (проблемы и перспективы) (Москва, 2012); «Государство и молодежь: молодежная политика в государстве переходного периода» (Москва, 2012); «Современные проблемы государственной политики и управления» (Москва, 2013); «Государственная молодежная политика: из прошлого в настоящее и будущее» (Орел, 2013); «Конституция 1993 года и российский либерализм: к 20-летию российской Конституции». V Муромцевские чтения» (Орел, 2013) и др. Как отмечалось, практические результаты, полученные в ходе исследования, были использованы при разработке ряда законопроектов, находящихся на различных стадиях законодательного процесса. Все они непосредственно посвящены актуальным вопросам нормативного регулирования различных аспектов современной государственной молодежной политики и предполагают в качестве базового принципа преемственность в постулируемых целях нормативно-правового регулирования и его методов, учитывающих тот исторический опыт, который и стал предметом научного анализа в настоящей диссертационной работе.

Публикации по теме диссертации. Материалы диссертации нашли отражение в 57 опубликованных научных работах, в том числе в 19 статьях в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, выступлениях на международных и всероссийских конференциях общим объемом 89,6 п.л. Основные выводы и положения исследования изложены в 7 монографиях.

Структура и содержание диссертации обусловлена задачами исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

II. Основное содержание работы

Во **Введении** обоснована актуальность темы, выявлена степень ее изученности, определены объект и предмет исследования, хронологические рамки, поставлены цель и задачи, представлена методологическая основа исследования, показаны научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе **«Историография, источниковедение и методология в изучении истории государственной молодежной политики в России»** на основе комплексного анализа дается историографическая характеристика совокупности работ, сложившихся в различных отраслях отечественной и зарубежной науки, в первую очередь исторической, в ходе изучения такого сложного и многофакторного явления, как государственная молодежная политика.¹

¹ См.: например: Морозов Н.И. Историография молодежного движения в России, февраль 1917 г. - начало 1930-х гг. Дис. ... д-ра ист. наук. М., 2002; Таранцов М.А. Исторический опыт

Возникновение государственной молодежной политики и начало ее научного изучения значительно разнесены во времени. Если складывание молодежной политики как сложного социально-политического феномена можно отнести к практике российского государственного управления второй половины XIX в., то появление первых научных работ, изучающих данный вид государственной политики, можно отнести к рубежу 20-30-х гг. XX в. При этом данному блоку работ советских авторов присуще ограничение предмета исследования, собственно, советским периодом.

Весь массив работ, написанный до этого периода представителями иных направлений гуманитарного знания, рассматривает, как правило, весьма частные аспекты проблемы. Так, в дореволюционный период мы имеем дело с первыми научными работами, посвященными системе взаимоотношений между молодежью и современным ей обществом, трудами известных российских ученых либеральной направленности (И.И. Янжул, М.М. Ковалевский и др.).¹

Работы постреволюционного периода по преимуществу носят политизированный характер (комплекс работ представителей различных политических течений, большинство которых составили труды сторонников большевиков),² либо субъективно-личный характер (корпус мемуаров и статей участников студенческого, революционного, комсомольского движения и т.п.).³ В равной мере данные свойства характерны для дореволюционной, советской, эмигрантской и западной историографии государственной молодежной политики, в целом.⁴

реализации молодежной политики государства и общества в условиях смены общественно-политической системы и социально-экономических реформ (конец 1980-х - 1990-е годы): Дис. ... д-ра ист. наук. М., 1998; Касьянов В.В. Исторический опыт разработки и реализации государственной молодежной политики Российской Федерации (1991-2005 гг.). Дис. ... д-ра ист. наук. М., 2005; Гыргенова Б.С. Историография государственной молодежной политики в России // Власть. 2008. № 3. С. 56-59 и др.

¹ См.: Янжул И.И. Детский и женский фабричный труд в Англии и России // Отечественные записки. 1880. № 2; Фабричный быт Московской губернии. Отчет за 1882-1883 год фабричного инспектора над занятиями малолетних рабочих Московского округа И.И. Янжула. СПб., 1884; Ковалевский М.М. Очерки по истории политических учреждений России СПб., 1908; Он же. Происхождение современной демократии. Т. 1-4. 1895-97 и др.

² См.: Герр Е.М. Очерки по истории РЛКСМ. М.-Л., 1925; Дрязгов Г. На пути к комсомолу. М., 1924; Киров А. Материалы к истории РЛКСМ. М.-Л., 1925; Леске Э. Страницы истории комсомола. Очерк по истории социалистического союза рабочей молодежи в Ленинграде. 1917-1918 гг. Л., 1926; Рывкин О. Очерки по истории ВЛКСМ. На заре движения. М., 1933; Злотин В. Создать ленинскую историю комсомола. За теоретическую учебу. 1931. № 9 и др.

³ См.: Орджоникидзе Г.К. О молодежи. 2-е изд., доп. М., 1938; Киров С.М. О молодежи. Сборник выступлений, докладов, речей. М., 1969; Шацкий Л.А. Основные вопросы юношеского движения. Сборник статей. Изд. 2-е М.-Л., 1925 и др.

⁴ См.: Руднев-Разин И. Комсомол в изображении русских белогвардейцев. М.-Л., 1926; Слепков В.Н. О вчерашнем дне комсомола. Прошлое союза в мемуарной литературе (критический обзор). М.-Л., 1932; Fisher R. Pattern for the Soviet youth. A Study of the Congresses of the Komsomol 1918-1954. New York, 1959; Koza I. Two generations of Soviet man. New Haven, 1964; Cornell R. Youth and Communism. A Historical Analysis of International Communist youth Movement. New York, 1965; Kassof A. The Soviet youth Program. Regimentation and Rebellion. Cambridge, 1965; Tematani H. The Soviet Young Generation. A Sociological Study. Tokyo, 1970; Geyer A. The Young Russians. New

Первые отечественные исторические работы, претендующие на обобщающий характер исследования государственной молодежной политики, изначально были подвержены влиянию ряда вненаучных факторов, предопределивших крайне политизированный характер большинства трудов. Прежде всего, речь идет о необходимости следовать жестким канонам «Краткого курса», проецировавших на изучение истории советской молодежи основные постулаты партийной истории. Кроме того, исследовательское поле историков молодежной политики длительное время сужено было почти исключительно до изучения истории комсомола и, поскольку это было оправдано основным сюжетом, внесоюзной молодежи, но, по преимуществу, как объекта целенаправленного воздействия со стороны комсомола, либо борьбы с идеологическими оппонентами. Это вело к обретению историей комсомола, его реальной ролью в защите интересов молодежи, взаимодействием с партией апокрифических черт, за которыми терялось их реальное историческое содержание. Некоторое исключение составляли сочинения, изданные за рубежом и ориентированные на раскрытие специфики советского политического режима на примере использования им молодежи для достижения постулированных им своих программных целей. Данная часть историографии, объективно весьма небольшая, стала достоянием широкого круга отечественных исследователей сравнительно недавно, будучи до этого объектом критики скорее идеологического, чем научного характера.¹

Новые тенденции в изучении государственной молодежной политики начинают формироваться на рубеже 50-60-х гг. XX в., когда, несмотря на сохранение базовых идеологических установок о партийном руководстве комсомолом, жесткий детерминизм в изучении отечественной истории, предопределившим ту модель государственного управления, которая сложилась в СССР, появился целый массив исследований ряда отдельных периодов² и направлений молодежной политики.³ Они в совокупности, давали общую картину государственной молодежной политики данного периода.

В 60-е гг. XX в. в связи с изменением понимания места и роли молодежи в обществе начинается ее системное изучение представителями формирующейся отечественной школы социологии молодежи, чьи работы положили начало новому направлению изучения государственной молодежной политики.⁴

York, 1975; Gelard P. Les organisations de masse en Union Sovietique. Syndicats et Komsomol. Paris, 1965.

¹ См.: Ворошилов К.Е. О молодежи. М., 1937; Крупская Н.К. Вопросы коммунистического воспитания молодежи. М., 1959; Вознесенский Н.А. Избранные произведения. 1931-1947. М., 1979; Луначарский А.В. О народном образовании (статьи, речи за период 1917-1939 гг.). 1958; Калинин М.И. Славный путь комсомола. М., 1938; Дергач М.С., Евланова М.Н. Историография партийного руководства государственными и общественными организациями // Историография Великой Отечественной войны. Сб. статей. М., 1980 и др.

² См.: Бурков Б.С. Комсомол верный помощник большевистской партии в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. (На примере комсомольских организаций советского тыла). Автореф. ... канд. ист. наук. М., 1951 и др.

³ См.: Ленинский комсомол. Очерки по истории ВЛКСМ. М., 1958; Педан С.А. Партийное руководство комсомолом в период построения социализма. Дис. ... д-ра ист. наук. Л., 1984 и др.

⁴ См.: Зубок Ю.А., Чупров В.И. Становление и развитие отечественной социологии молодежи // Социологические исследования. 2008. № 7. С. 108-117; Чупров В.И. Социология молодежи на

Отдельным этапом в формировании подлинно научных основ изучения советской государственной молодежной политики, как сложного многофакторного явления, требующего постоянного внимания к себе со стороны государства, специалистов различных отраслей научного знания, стали труды ученых, работавших в структуре ВКШ и НИЦ (Б.А. Ручкин, А.А. Королев, Вал.А. Луков и др.).¹

Вместе с тем, и в данной сфере научных исследований существовали известные ограничения. Они были связаны, прежде всего, с тем, что выявляемые тенденции, связанные, например, с криминализацией молодежной среды, развитием в ней деструктивных социальных настроений, требовавшие корректировок в проводимой молодежной политике, на практике не учитывались, а авторы соответствующих аналитических материалов обвинялись в необъективности применительно к политике органов государственного управления.

В 70-е гг. XX в. был опубликован ряд специальных статей и обзоров по проблематике историографии партийного руководства комсомолом. В них рассматривались отдельные периоды советской истории применительно к ряду частных аспектов партийного руководства комсомолом, как в масштабах всей страны, так и ее отдельных регионов. При всем видимом разнообразии жанров они содержали общую концепцию, в которой комсомол выступал проводником партийных решений, будучи, скорее, орудием, посредством которого осуществлялось воздействие на молодежь в соответствии с задачами, поставленными соответствующими партийными решениями.²

Вместе с тем эти работы и в настоящее время являются не только историографическими источниками для изучения развития советской исторической науки применительно к тематике государственной молодежной политики в системе взаимоотношений правящей партии, которая брала на себя функции государства и комсомола. Как отмечалось в историографических обзорах диссертаций того периода: «В обобщающих трудах по истории партии и комсомола по проблемам партийного руководства комсомолом только в 1966-1977 гг. было издано более 470 специальных книг (каждая объемом свыше 5,0 п.л.) ... Опубликованы (в 1946-1983 гг. – П.М.) также тысячи статей и научных сообщений, защищено 14 докторских и свыше 300 кандидатских диссертаций».³

рубеже своего тридцатилетия // Социс. 1994. № 6 и др.

¹ См.: Ручкин Б.А., Луков В.А., Родионов В.А. Положение молодежи в российском обществе: (Выводы и предложения государственного доклада о положении молодежи в Российской Федерации за 1996–1997 гг.) / Гос. ком-т Рос. Федерации по делам молодежи; НИЦ при Институте молодежи. М., 1998; Королев А.А. Требовательное доверие: О партийном руководстве ком. воспитанием молодежи на современном этапе. М., 1986; Положение молодежи в Российской Федерации и государственная молодежная политика: Гос. доклад / Отв. ред. В.А. Луков, Б.А. Ручкин. М., 1998 и др.

² См.: Историография истории ВЛКСМ. Научные сообщения. Ч. I. М., 1975; Криворученко В.К. Состояние и перспективы научной разработки истории ленинского комсомола // Позывные истории. Вып. 7. М., 1982; Кейзеров Н.М., Федосеев А.А. Борьба двух идеологий и молодежь. Л., 1970; Привалов В.В. Идеологическая борьба и молодежь. Л., 1973 и др.

Несколько позднее начинает формироваться и юридическое направление в изучении государственной молодежной политики. Однако в связи с тем, что значительный массив нормативно-правовых актов, регламентирующих государственную молодежную политику, возникает в последние годы существования СССР и постсоветский период российской истории, значительный самостоятельный вклад в историографию проблемы представители отечественной юриспруденции вносят, по преимуществу, начиная с указанного периода.

В связи со сменой экономической парадигмы развития страны и возникновением новых направлений в отечественной экономической науке, начинает формироваться и экономическая составляющая в изучении государственной молодежной политике.

Однако, говоря о вкладе отечественной юриспруденции и экономики в комплексное изучение истории государственной молодежной политики нашего государства, следует отметить, что они скорее пользовались результатами работ историков и социологов при разработке вопросов об исторических и социальных предпосылках тех или иных исследуемых ими юридических и экономических явлений.

Принципиально важным для начала нового периода комплексного исследования истории молодежного движения, государственной молодежной политики, комсомола как неидеологизированного объекта изучения стал отказ от идеологических стереотипов советской эпохи. Результатом стало появление ряда фундаментальных работ по истории молодежи, ее организаций, государственной молодежной политики, как в целом, так и в отдельных сферах социальной жизни молодежи.¹

Заметный вклад, отмечаемый всеми современными исследователями, в теорию молодежной политики внесли такие хорошо известные отечественные ученые, как И.М. Ильинский,² Вал.А. Луков,³ А.А. Королев,⁴ В.К. Криворученко⁵

³ См.: Педан С.А. Партийное руководство комсомолом в период построения социализма. Дис. ... д-ра ист. наук. Л., 1984.

¹ См.: Мироненко В.И. Комсомол в период реформации советского общества: 1985-1991 годы: Дис. ... канд. ист. наук. М., 2000; Таранцов М.А. Исторический опыт реализации молодежной политики государства и общества в условиях смены общественно-политической системы и социально-экономических реформ (конец 1980-х - 1990-е годы). Дис. ... д-ра ист. наук. М., 1998; Татарин О.В. Молодежь и юношеское движение: из опыта советской политической системы. 1917-1941 годы. Дис. ... д-ра ист. наук. М., 2002; Мацуев А.Н. Опыт и уроки реализации молодежной политики в СССР. Дис. ... канд. ист. наук. М., 1992.

² См.: Ильинский И. М. Молодежь и молодежная политика. М., 2001 и др.

³ См.: Луков Вал.А. Теории молодежи: междисциплинарное исследование. М., 2012 и др.

⁴ См.: Королев А.А. Политика КПСС по координации деятельности государственных и общественных организаций по коммунистическому воспитанию молодежи (вторая половина 60-х – 80-е гг.). Дис. ... д-ра ист. наук. М., 1990.

⁵ См.: Криворученко В.К. Комсомол в советском обществе. М., 1986 и др.

Б.А. Ручкин,¹ А.Д. Бородай,² В.П. Мошняга,³ а также В.А. Родионов.⁴ В их работах был критически переосмыслен опыт КПСС и ВЛКСМ по работе с молодежью, отмечено и то положительное, что, по мнению авторов, присутствовало в советской молодежной политике. Ими же было положено начало разработке современных теоретических подходов к реализации государственной молодежной политики России. Как указывают отечественные исследователи, И.М. Ильинский впервые ввел термин «молодежная политика» в 1987 г. в статье «Развитие социализма и молодежь».⁵ В 2001 г. был опубликован этапный труд «Молодежь и молодежная политика» И.М. Ильинского - одного из ведущих теоретиков и практиков, разработчика закона о государственной молодежной политике в СССР.

Следующим шагом стала разработка теоретических основ механизмов реализации государственной молодежной политики, необходимости формирования ее нормативно правовой базы.⁶ Здесь следует упомянуть коллективную работу В.А. Лукова и Б.А. Ручкина «Формирование структур и элементов государственно-общественной системы социальной службы для молодежи».⁷ В этом же ряду находится и цикл аналитических работ В.К. Криворученко, который на обширном эмпирическом материале исследовал актуальные проблемы государственной молодежной политики. В их числе и труды, посвященные теоретическому обоснованию места и роли молодежи в различных социумах. Он ставил вопрос о целевых индикаторах государственной молодежной политики, выводил науку о молодежи на новый уровень теоретического осмысления, как ее истории, так и нормативно-правовых и административно-организационных форм и способов ее осуществления.⁸

¹ См.: Ручкин Б.А. Деятельность ВЛКСМ по привлечению молодежи к реализации экономической политики КПСС в 70-80-е годы. Автореф. ... д-ра ист. наук. М., 1989; Ручкин Б.А., Гришина Е.А., Серикова Н.А. Российская молодежь: десять главных проблем. М., 1999 и др.

² См.: Бородай А.Д. Культурная политика в советском обществе: формирование молодой художественной интеллигенции (Вторая половина 50-х -80-е гг.). Дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000; Бородай А.Д. Формирование молодой художественной интеллигенции. Тенденции и противоречия культурной политики советского государства (1950-е - 80-е гг.). М., 2000.

³ См.: Мошняга В.П. Роль международного демократического молодежного движения в борьбе за мир и социальный прогресс (60–70 гг.). Дис. ... д-ра ист. наук. М., 1982; Он же. Политика системы ООН в области прав человека. М., 2011 и др.

⁴ См.: Родионов В.А. Теория и политика советского государства и общества в отношении молодого поколения и юношеского движения. 1917-1941 гг. Теория и история политической науки. М., 1998 и др.

⁵ См.: Ильинский И.М. Развитие социализма и молодежь // Коммунист. 1987. № 6.

⁶ См.: Алещенок С., Луков В., Полыева Д. Некоторые подходы к формированию государственной молодежной политики РСФСР // Молодежь и общество: проблемы разработки и реализации региональной молодежной политики. М., 1991. С. 5-22 и др.

⁷ См.: Луков В., Ручкин Б. Формирование структур и элементов государственно-общественной системы социальной службы для молодежи // Молодежная политика: Информационный бюллетень. М., 1992. № 19-20. С. 4-17; Социальные службы для подростков и молодежи. М., 1993.

⁸ См.: Криворученко В. К вопросу теории о молодежи будущего // Наша молодежь. 2012. № 5. С. 33-35; Он же. Концепция молодежной политики национальных государств в международных документах // Международные документы по молодежной политике. М., 1993 и др.

В числе работ, написанных по отдельным направлениям изучения молодежной политики, следует назвать труды А.Е. Иванова, известного специалиста по истории высшей школы и российского студенчества, а также исследователей, занимающихся отдельными аспектами дореволюционного молодежного движения. Работы А.Е. Иванова содержат фундированную концепцию развития студенчества как специфической социальной группы, испытывающей воздействие со стороны социума на различных исторических стадиях его развития.¹ Особняком среди работ, связанных с государственной молодежной политикой и вышедших из-под пера представителей отечественной юриспруденции, следует отметить диссертационное исследование Е.Н. Полищук, в котором анализируются элементы государственной молодежной политики применительно к дореволюционному периоду отечественной истории.² Многочисленные частные аспекты проблемы освещены в трудах представителей отечественной исторической науки.³

На современном этапе развития отечественной науки можно отметить появление целого ряда исследований по самому широкому спектру социологических исследований, являющихся значимыми для понимания сущности государственной молодежной политики. Это работы, посвященные молодежной политике как управленческой функции государства, социально-культурным предпосылкам ее формирования,⁴ региональным моделям формирования молодежной политики, российскому студенчеству и др. Различными аспектами социального статуса молодежи, его реализации в обществе занимаются такие исследователи, как С.В. Алещенок,⁵ И.М. Ильинский,⁵ А.В. Кочетков,⁶ Вал.А. Луков,⁷ В.В. Нехаев,⁸ А.А. Шашенков⁹ и др.

¹ См.: Иванов А.Е. Высшая школа России в конце XIX - начала XX века. Автореф. ... д-ра ист. наук. М., 1992; Он же. Мир российского студенчества, конец XIX - начало XX века: очерки. М.: Новый Хронограф, 2010.

² См.: Полищук Е.Н. Организационно-правовое регулирование молодежного движения в дореволюционной России. Автореф. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.

³ См.: Слезин А.А. Молодежь и власть. Тамбов, 2002; Приступко В.А. Студенческие отряды как важный фактор реализации государственной политики по подготовке специалистов для народного хозяйства 1959-1991 гг. М., 2003 и др.

⁴ См.: Самсонов А.В. Молодежная политика как социально-управленческая функция современного государства. Дис. ... канд. соц. наук. М., 2005; Савченко И.П. Молодежная политика как социальное управление. Автореф. ... д-р соц. наук. Ростов-на-Дону, 2002; Чаусова Щ. Жизнестойкость молодежи в современном социально-экономическом пространстве России // Власть. 2011. № 11. С. 100-103.

⁵ См.: Ильинский И.М. Мой комсомол: избранные статьи и очерки. М., 2008; Он же. Куда идти России. М., 1995; Молодежь России: тенденции и перспективы / под ред. И.М. Ильинского. М., 1993 и др.

⁶ См.: Кочетков А.В. Теория правового регулирования государственной молодежной политики в России. Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011.

⁷ См.: Алещенок С.В., Луков В.А. Государственная молодежная политика: международный опыт разработки и реализации. Выводы для наших условий. М., 1991; Ковалева А.И., Луков В.А. Социология молодежи. Теоретические вопросы. М., 1999.

⁸ См.: Нехаев В.В. Правовое обеспечение государственной молодежной политики России: Середина 1980-х - 1993 годы. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Важную часть историографии данного исследования составляют современные работы, посвященные проблемам изучения истории высшей школы российского и советского периодов. В этом ряду следует отметить фундаментальное исследование Е.И. Демидовой «Становление и развитие советской высшей школы в 1920-1930 гг.» и др.¹

Однако общий анализ сложившейся историографии изучаемой проблемы позволяет нам прийти к заключению о том, что вплоть до настоящего времени история формирования государственной молодежной политики на всем протяжении ее существования как комплексная проблема еще не стала предметом специального исследования, охватывающего как собственно историю государственной молодежной политики, ее нормативно-правовую базу, систему органов, реализующих ее в практике государственного и социального управления. Указанные обстоятельства и предопределили выбор темы работы.

Источниковая база исследования включает в себя разнообразные виды источников, позволяющие дать всестороннюю развернутую характеристику государственной молодежной политики российского государства на различных этапах его развития. Основную и важнейшую группу источников составили документы, отложившиеся в фондах различных российских архивов. В настоящей работе исследованы материалы четырех федеральных архивов: Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского государственного исторического архива (РГИА), Российского государственного архива социально-политической истории (РГАСПИ), Центрального государственного архива Москвы (ЦГАМ), а также фонды Государственного архива Орловской области и материалы, отложившиеся в личном архиве автора за период работы в органах управления государственной молодежной политикой.

В фондах ГАРФ отложились коллекции документов, раскрывающие различные стороны деятельности органов государственного управления молодежной политикой, связанные с ее реализацией как позитивной, так и с ее негативной составляющей. Различные аспекты «негативной молодежной политики» нашли свое отражение, прежде всего, в деятельности органов государственного управления, относящихся к правоохранительным структурам. Примером данного рода могут служить материалы Ф. 102 Охранного отделения, содержащие как конкретные факты о политике государства в отношении студенчества, так и дела, являющиеся, по сути, аналитическими обзорами ситуации в высшей школе России в целом и в отдельных учебных заведениях.² Проблемы реализации негативной молодежной политики дореволюционного периода отражены в материалах III Отделения Императорской канцелярии, частично опубликованных. Они дают представление о конкретных формах и методах

⁹ См.: Шашенков А.А. Конституционно-правовое положение молодежи в Российской Федерации. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹ См.: Демидова Е.И. Становление и развитие советской высшей школы в 1920-1930 гг. Дис. ... д-ра ист. наук. Саратов, 2007 и др.

² См.: Движение в учебных заведениях // ГАРФ Ф. 102. 4-е делопроизводство. Оп. 119. Д. 82888; О положении дел в высшей школе // ГАРФ Ф. 102. 4-е делопроизводство. Оп. 119. Д. 864119; О беспорядках в Московском Университете // ГАРФ Ф. 102. 4-е делопроизводство. Оп. 77. Д. 373 и др.

реализации данного вида молодежной политики на примере одной из наиболее известных правоохранительных структур Российской империи.¹

В ГАРФ находятся фонды, материалы которых образовались в результате деятельности отдельных молодежных организаций, существовавших параллельно с ВЛКСМ.² В его фондах также хранятся материалы политических партий дореволюционной России и политиков той эпохи,³ материалы которых используются в работе в той части, в какой они не введены в научный оборот в результате масштабного проекта публикации материалов о деятельности политических партий России под руководством В.В. Шелохаева, а также иные фонды, содержащие документы, относящиеся к тематике работы.⁴

Богатые архивные коллекции документов, позволяющие реконструировать процесс воплощения в жизнь решений Министерства народного просвещения, отложились в фондах ЦГАМ. В настоящей работе использованы, по преимуществу, материалы Фонда 418 Московский университет (Оп. 249 Журнал заседаний Совета Московского университета; Оп. 495 Канцелярия проректора 1755-1917 Московского императорского университета г. Москвы и др.); Ф. 459 Канцелярия попечителя Московского учебного округа и др.⁵ Многочисленные дела касаются самых разнообразных аспектов университетской жизни, подпадающих как под регулирование со стороны органов управления высшим образованием в лице Министерства и Попечителя, так и тех, которые, несмотря на известную динамику в статусе российских университетов, оставались прерогативой университетской корпорации. В этом отношении особую ценность представляют собой протоколы заседаний Ученого совета Московского университета по разработке Университетом и утверждению Попечителем и Министерством народного просвещения многочисленных документов, связанных с регламентацией деятельности студенческих организаций в рамках учебной деятельности.⁶ В фонде Попечителя Московского учебного округа также хранятся документы, раскрывающие практику управленческой деятельности российского государства применительно к иным категориям учащейся молодежи.⁷ Здесь же содержатся

¹ См.: Россия под надзором: Отчеты III Отделения 1827-1869 гг. Сб. документов / Сост. М. Сидорова и Е. Щербакова. М., 2006.

² См.: ГАРФ Ф. 5574. Материалы Центрального Бюро пролетарского студенчества и др.

³ См.: ГАРФ Ф. 523 (Конституционно-демократическая партия); Ф. 555 (Гучков А.И.) и др.

⁴ См.: О запрещении студенческих сходок. Записка председателя Совета министров П.А. Столыпина управляющему делами Совета министров Н.В. Плеве. 28 декабря 1910 года // ГАРФ Ф. 1467 (Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных по должности действий бывших министров и прочих высших должностных лиц. 1917.). Оп. 1. Д. 787.

⁵ См.: Мнение о проекте устава учебного заведения // ЦГАМ Ф. 459. Оп. 2. Д. 2511-2512; Дело о совместном со студентами слушании профессорских лекций лицами женского пола при Московском университете // ЦГАМ Ф. 459. Оп. 2. Д. 2536; Дело о беспорядках, бывших в Московском университете в сентябре и октябре 1861 г. // ЦГАМ Ф. 459. Оп. 2. Д. 543 и др.

⁶ См.: Списки студентов, исключенных и добровольно вышедших из Московского университета // ЦГАМ Ф. 418. Оп. 495. Д. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12; Дело об аресте и обыске некоторых студентов Московского университета // ЦГАМ Ф. 418. Оп. 495. Д. 14 и др.

⁷ См.: Дело об увольнении от службы чиновников и преподавателей и исключении воспитанников из учебных заведений Московского учебного округа за противоправные действия и

архивные фонды и документы о развитии системы образования в целом (Ф. 543 Коллекция рукописей Царскосельского дворца),¹ раскрывающие процесс возникновения и развития негосударственной системы высшего образования в России, прежде всего, по отношению к женской части населения (Ф. 635 Московский городской народный университет им. Шанявского А.Я. 1908-1920 и др.).²

Аналогичную группу документов, применительно к периоду революции 1905-1907 гг. и касающуюся определения государственной политики по отношению к студенчеству в период массовых волнений, следует выделить и в фондах РГИА, касающихся деятельности органов исполнительной власти (Ф. 1276 Совет министров (1905-1917); Ф. 733 (Департамент народного просвещения)).³ В материалах фонда МВД находятся документы, позволяющие реконструировать политику правительства П.А. Столыпина, колебавшуюся от уступок до перехода к силовым решениям и массовым репрессиям в отношении студенчества.⁴ С появлением в системе органов высшей государственной власти нижней палаты российского парламента, наделенной законодательными правами Государственной думы, в фондах архива (Ф. 1278 Государственная дума) группируются материалы, позволяющие проанализировать роль палаты, ее рабочих органов в формировании законодательства (рабочее, образовательное), регулировавшие отдельные элементы государственной молодежной политики начала XX в.⁵

Особое место для изучения отечественной государственной молодежной политики занимают материалы, относящиеся к деятельности центральных органов руководства молодежным движением. Иные принципы построения государственного механизма советской эпохи, стремительная, по историческим

противогосударственные проступки // ЦГАМ Ф. 459. Оп. 3. Д. 2; Дело об исключении воспитанников из учебных заведения Московского учебного округа за предосудительные поступки и противоправные действия без права поступления в другие учебные заведения // ЦГАМ Ф. 459. Оп. 2. Д. 15, 17 и др.

¹ Конспект доклада гласного Московского губернского земского собрания Самарина «О материальном участии земств в деле учреждения школ грамотности и о желательности единения между земством и духовенством» // ГАРФ Ф. 543 Коллекция рукописей Царскосельского дворца. Оп. 1. Д. 261.

² См.: Журналы заседаний Комиссии по установлению программы и порядка преподавания в университете // ЦГАМ Ф. 635. Оп. 3. Д. 1; Протоколы заседаний Правления и Академического совета университета. 1908-1916 гг. // ЦГАМ Ф. 635. Оп. 3. Д. 3; Отчет о деятельности университета // ЦГАМ Ф. 635. Оп. 3. Д. 11 и др.

³ См.: Уставы, материалы комиссий по их составлению и пересмотру; мнения разных лиц по проектам уставов; представления и доклады об учреждении университетов, открытии факультетов, кафедр; отчеты о ревизиях и осмотрах высших учебных заведений; учебные планы, программы; ... 1851–1904 гг. // РГИА Ф. 733 (Департамент народного просвещения). Оп. 150. Д. 133 и др.

⁴ См.: О Правилах о студенческих организациях и об устройстве собраний в стенах высших учебных заведений. Письмо председателя Совета министров П.А. Столыпина товарищу министра путей сообщения В.А. Мясоедову-Иванову. 12 декабря 1908 года // РГИА. Ф. 1276. Совет министров (1905-1917). Оп. 4. Д. 653; Об уставе Всероссийского национального студенческого союза. Записка министра внутренних дел П.А. Столыпина директору канцелярии Министра внутренних дел И.Г. Кноллю. 3 мая 1910 года // РГИА Ф. 1284. Оп. 187. Д. 78 и др.

⁵ См.: РГИА Ф. 1278. Государственная дума (1906-1916).

меркам, монополизация комсомолом роли представителя отечественной молодежи, придание ему роли верного помощника партии, способствовали концентрации в фондах РГАСПИ единого массива материалов, позволяющих показать его место и роль в реализации государственной молодежной политики. Хранящиеся в его фондах дела позволяют проследить типологию взаимодействия между органами руководства ВЛКСМ, партийным и советским руководством СССР. В фонде Ф М-1, документах ЦК ВЛКСМ (Оп. 166) отложились документы сектора документации и контроля Общего отдела ЦК, касающиеся деятельности ЦК ВЛКСМ, а также отраженных в материалах ЦК КПСС и Совмина (Д. 1-3), переписка с Советом Министров РСФСР по вопросам, относящимся к комсомолу, деятельности ЦК ВЛКСМ и подведомственных ему учреждений (Д. 4.), замечания и предложения ЦК ВЛКСМ на проекты постановлений ЦК КПСС, Совета Министров СССР, Совета Министров РСФСР, связанных с молодежной проблематикой и др.¹ Содержатся в фондах архива и комплексы документов по истории ВЛКСМ. Так, материалы съездов комсомола за 1918-1991 гг. сгруппированы в фонде Ф. 6М. Всероссийские и всесоюзные конференции ВЛКСМ (1921-1932) в фонде Ф. 37М, материалы по созданию истории комсомола (Истмол) находятся в фонде Ф М-26. Оп. 1. (Комиссия по изучению истории юношеского движения в СССР при ЦК ВЛКСМ (1921–1930) и т.д.

Вместе с тем история государственной молодежной политики советского периода ни в коей мере не сводима к традиционно понимаемой истории ВЛКСМ. Соответственно, целый ряд интересующих нас документов отложился в архивах отдельных министерств и ведомств,² фондах РГАСПИ, содержащих переписку ЦК ВЛКСМ и руководящих партийных и советских структур.³

Для иллюстрации целого ряда аспектов реализации государственной молодежной политики привлекались фонды региональных архивов, позволяющие показать, в каких формах государственная молодежная политика осуществлялась на местах. Так, в фондах Государственного архива Орловской области (ГАОО) отложились документы, позволяющие охарактеризовать как процесс взаимодействия комсомола с органами партийной и Советской власти, так и в период перехода к постсоветской государственности России с возникновением новых управленческих структур и нормативно-правовой базы государственной молодежной политики. Также в региональных архивах отложились материалы законодательных инициатив периода активного законотворческого периода создания нормативно-правовой базы государственной молодежной политики постсоветского периода.⁴

¹ См.: РГАСПИ Ф. М-1 Центральный комитет ВЛКСМ. Оп. 166. Документы сектора документации и контроля Общего отдела ЦК ВЛКСМ. (1987-1991) и др.

² См.: Главное управление профессионального образования (Главпрофобр) Наркомата просвещения РСФСР. 1920–1930 // ГАРФ Ф. 1565. Оп. 18 и др.

³ См.: Ф. М-1 Переписка с Советом Министров РСФСР по вопросам, относящимся к комсомолу, деятельности ЦК ВЛКСМ и подведомственных ему учреждений; Замечания, предложения ЦК ВЛКСМ на проект постановлений ЦК КПСС, Совета Министров СССР, Совета Министров РСФСР; Д. 6. Предложения, замечания ЦК ВЛКСМ на Указы Президиума Верховного Совета СССР и т.д.

В значительной мере облегчают труд исследователя, обратившегося к изучению истории государственной молодежной политики, масштабные публикации нормативно-правовых документов¹, а также тематические сборники и ежегодники документов ЦК ВЛКСМ² и т.д., связанные с молодежной политикой, и осуществленные отчасти в советские, но большей частью в постсоветские годы. Особое место в массиве публикаций источников занимают фундаментальные работы сотрудников Института молодежи (И.М. Ильинский, Вал.А. Луков)³, последовательно раскрывающие этапы подготовки закона о молодежи и особенности реализации советской молодежной политики.

Начиная с XIX в. формируется корпус статистических данных, характеризующих ситуацию в сфере реализации государственной молодежной политики. В самом общем виде статистические источники могут быть разделены на источники общего характера, дающие представление о макрохарактеристиках молодежи как социальной группы в целом и на статистические материалы, позволяющие дать количественные характеристики результатов конкретных мероприятий в сфере молодежной политики. Важна и продуктивна практика изучения статистических материалов отдельных министерств и ведомств, чья сфера деятельности объективно была связана с реализацией государственной молодежной политики.⁴

С переходом страны к этапу, когда необходимым элементом реализации государственной власти является участие общества в лице политических партий, появляется такой принципиально важный источник, как материалы политических партий. Данный массив документов включает в себя как материалы архивных фондов, так и опубликованные материалы. К последним, следует, прежде всего, отнести документы правящей партии советского периода истории,⁵ масштабный проект публикации документов российских политических партий начала XX в.,

¹ См. например, материалы ГАОО: Документы обкома ВЛКСМ // Ф. 1283. Оп. 97. Д. 23; Оп. 99. Д. 1; Оп. 101. Д. 1; Протоколы пленумов обкома ВЛКСМ // Ф. 1283. Оп. 103. Д. 1; Оп. 105. Д. 22; Переписка с администрацией Президента, с Советом министров – Правительством РФ, областными и районными органами по вопросам работы отдела по молодежной политике // Ф. 1591. Оп. 2. Д. 4771; Д. 5074; Д. 5664; Ф. 159. Оп. 2. Д. 5886 и др.

² См.: Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Под общ. ред. О.И. Чистякова. Т. 5-9. М., 1994.

³ См.: Комсомол и высшая школа. Документы и материалы съездов, конференций, ЦК ВЛКСМ по работе вузовского комсомола. М., 1969; Комсомол и подростки. Документы и материалы съездов комсомола. М., 1971 и др.

⁴ См.: Закон о молодежи: Документы и материалы по истории становления государственной молодежной политики в России. В 2-х т. / Сост. И.М. Ильинский, Вал.А. Луков. М., 2008 и др.

⁵ См. например: Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. М., 1962; Комсомол и его актив. Статистический сборник о численном и качественном составе ВЛКСМ и актива за 1927 и 1928 гг. Вып. 19. М.-Л., 1929; Руководящие кадры ВЛКСМ в цифрах. М.-Л., 1925; Перепись 1939 года: Документальные источники ЦГАНХ СССР. М., 1990; Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. М., 1962; Балашов, Нелепин. ВЛКСМ за 10 лет в цифрах. М.-Л., 1928; Статистический сборник «Молодежь РСФСР». М., 1990; Комсомол и молодежь России. Цифры и факты. М., 1990.

⁶ См.: Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917 г. М., 1919; 1920; 1922; Декреты Советской власти по вопросам молодежи // В.И. Ленин о молодежи. М., 1974 и др.

охватывающий весь спектр от правых, промонархических партий, до левых радикалов. Совокупность документов современных политических партий, как парламентских, так и непарламентских, представлены в целом ряде изданий различной степени системности и полноты.¹ Для 1917 г., периода от Февраля до Октября, а также ряда эпизодов времен Гражданской войны, именно материалы политических партий позволяют проследить динамику позиций политических сил, их подходы к решению базовых проблем социализации молодежи во времена революции и Гражданской войны. Особое место здесь занимает масштабный проект публикации документов политических партий, осуществленный под руководством В.В. Шелохаева.²

Важную роль при подготовке работы сыграли официальные публикации материалов органов власти, прежде всего, представительной.³ Стенографические отчеты, материалы заседаний рабочих органов по подготовке различного рода документов, позволяют показать ту борьбу точек зрения, которые всегда существуют в политике, которая, как известно, называется, в частности, искусством возможного.

Весьма важную роль играют мемуары непосредственных участников, описываемых нами событий. Специфика мемуарного жанра как источника для сугубо исторических научных исследований хорошо известна, однако их использование вкупе с иными источниками позволяет не только использовать нигде более не сохранившиеся факты, но и придать исследованию элементы персональной истории, передать историю государственной молодежной политики через личность непосредственного участника описываемых событий.⁴ Подобный тезис можно в равной степени отнести и к советскому периоду, когда целый ряд важных решений принимался без их официальной фиксации, и к дореволюционному, когда иных источников практически не сохранилось.

¹ См.: Многопартийность в России: блоки и коалиции: программные документы. М., 1992; Национально-республиканская партия России: программные документы. СПб., 1992; Гражданский союз: документы форума общественных сил. М., 1992; Программные документы политических партий и организаций. М., 1990; Куксин А.Н., Козин С.В. Политические партии России: документы и материалы. Смоленск, 1993 и др.

² См.: Протоколы Центрального Комитета и зарубежных групп конституционно-демократической партии. В 6-ти тт. М., 1994, 1997, 1998. Т. 1-3; Съезды и конференции конституционно-демократической партии. В 3-х тт. М., 1997-2000. Т. 1-3. и др.

³ См.: Законотворчество думских фракций. 1906-1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006; Государственная Дума. Стенографические отчеты 1906 г. Созыв I. СПб., 1906; Созыв II. СПб., 1907; Созыв III. Сессия I-IV. СПб., 1907-1911; Созыв IV. Сессия I-V. Пг., 1912-1917; Государственная дума. Второй созыв. Обзор деятельности комиссий и отделов. СПб., 1907; Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв III. Сессия III. 1909-1910 гг. СПб., 1910; Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв IV. Сессия II. 1913-1914. СПб., 1914 и др.

⁴ См.: Воспоминания Г. Пшеницына (Глава 2. Первые шаги массового революционного движения рабочей молодежи в России. Образование РКСМ) // РГАСПИ Ф. М-26. Оп. 1. Д. 32; Воспоминания С.М. Гурвича о Южно-Русской группе учащейся молодежи, созданной в 1902 г. 1925 г. // РГАСПИ Ф. М-26. Оп. 1. Д. 84; Воспоминания участников событий о молодежном движении в Москве // Ф. М-26. Оп. 1. Д. 56; Воспоминания комсомольских работников Украины, Крыма о молодежном движении 1923-1928 гг. // РГАСПИ Ф. М-26. Оп. 1. Д. 111 и др.

В качестве дополнительных источников работы использовались материалы центральной и местной периодической печати.¹ В качестве вспомогательных использовались документальные кино- и фотоматериалы, отчасти произведения художественной литературы.²

Методология исследования данной темы, основанная на совокупности принципов, теоретических подходов, форм, исследовательских процедур и инструментария, была призвана обеспечить решение поставленных цели и задач. Принципиально важным представляется общее понимание прогнозируемого результата, в соответствии с которым избираются и конкретные исследовательские подходы к анализу источниковой базы докторского сочинения.

Авторская позиция заключается в том, что в рамках исторического исследования, основанного на широком использовании междисциплинарного исследовательского инструментария, результатов других отраслей гуманитарного знания, в базовое, для настоящей работы определение государственной молодежной политики следует включить указание, как на ее целевую социализацию, так и на те специфические характеристики, которые связаны с необходимостью объединить в нем присущие этому виду государственной политики черты разных исторических эпох.

В данном контексте предлагается *авторское определение молодежи*, как отдельной социальной группы, чьи базовые половозрастные и связанные с ними социальные характеристики находят отражение в нормативно-правовой базе и являются объектом целенаправленного управленческого воздействия со стороны органов общей и/или специальной компетенции. В определении автор умышленно отказался от указания на возрастные характеристики молодежи, т.к. это одна из наиболее неустойчивых и подверженных действию совокупности как объективных социальных, так и субъективных политических факторов. Отсутствует в определении и оценочная составляющая государственной молодежной политики. Это сделано, прежде всего, в силу того, что любая ретроспекция в части оценочных определений связана с экстраполяцией современных ценностей на иные эпохи, уже подразумевает неизбежную субъективность.

Институт социализации определяется, применительно к проблематике исследования, как система специально созданных и/или естественно сложившихся государственных структур управления общей и/или специальной компетенции и общественных самодеятельных организаций, функционирование которых,

¹ О масштабности данного источника говорит характеристика издательской деятельности только ВЛКСМ. Так, на поздних этапах своей деятельности комсомол имел 230 периодических изданий с разовым тиражом 82 миллиона экземпляров, крупнейшие газеты «Комсомольская правда» (17 млн.), «Пионерская правда» (11,4 млн.). См.: Криворученко В.К., Пеньковский Д.Д. Комсомолу девяносто. В поисках истины его истории. М., 2008. С. 374.

² См.: Ленин и Сталин в творчестве народов СССР / Либрусек // URL: <http://lib.rus.ec/b/366076/read#t163>; Большаков А.М. Советская деревня за 1917-1924 гг. Л., 1924; Григоров Г., Шкотов С. Старый и новый быт. М.-Л., 1927; Селищев А.М. Язык революционной эпохи. М., 1928; Феноменов М.Я. Современная деревня (опыт краеведческого обследования). М.-Л., 1925; Шитц И.И. Дневник «Великого Перелома» (март 1928-август 1931). Paris, 1991; Слезин А.А. Общественное правосознание в зеркале самодеятельного творчества 1920-х годов // Евразийский юридический журнал. 2009. № 18. С. 45-49 и др.

преимущественно в сфере образования, воспитания, защиты прав и свобод человека, направлено на развитие молодежи в целях достижения значимых для социума целей. Данное определение достаточно универсально для того, чтобы быть примененным практически ко всем, рассматриваемым в настоящем исследовании историческим эпохам.

Понятие социальной политики применительно к целям работы было сформулировано с учетом эпохи, в рамках которой формировались элементы молодежной политики. В данном контексте *социальная политика* определена как система взаимодействия государства и социальных групп, выражающаяся в системе нормативно-правового закрепления совокупности конкретных мер, принимаемых и проводимых органами государственного управления общей и специальной компетенции и направленных на установление их нового социального статуса и оптимизации имеющихся ресурсов для выполнения значимых для социума целей.

Применительно к ранним этапам становления элементов государственной молодежной политики, которые относятся к концу XIX – началу XX в., можно выделить и формирование научно-теоретических основ данного вида государственной деятельности, нашедших свое выражение в деятельности юридической школы, представленной, в частности, работами Б.Н. Чичерина, М.М. Ковалевского и других представителей российского либерализма. Так, в трудах Б.Н. Чичерина нашло свое выражение положение о человеке как о свободном существе, вступающем в общество в данном качестве. Даже в момент ограничения воли человека совместной волей других людей, в момент его подчинения гражданским обязанностям или повиновения власти государства, он остается свободным, что, по сути, и является целеполагающей основой процесса социализации молодежи в современном обществе. Это общетеоретическое положение юридической школы было развито М.М. Ковалевским, обосновавшим необходимость применения этого базового тезиса с учетом конкретно-исторических, социально-экономических и культурных особенностей жизни конкретного социума.

Термин «государственная молодежная политика» имеет конвенциональное определение. Он впервые был нормативно установлен в Законе СССР от 16 апреля 1991 г. № 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР».¹ Вместе с тем молодежная политика не может быть сведена исключительно к правовой сфере, так как она гораздо богаче по своему сущностному содержанию и ориентируется на оптимизацию целого ряда процессов в сфере экономического, политического и социокультурного развития молодежи как отдельной социальной группы. Подробный анализ теорий молодежной политики дан в комплексе работ Вал.А. Лукова. В его фундаментальном труде «Теории молодежи: междисциплинарный анализ», получившем высокую оценку специалистов, рассмотрены основные концепции молодежи и молодежной политики отечественных и зарубежных исследователей, предлагается авторская концепция молодежи, основанная на новом понимании ориентационных

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 8 мая 1991 г. № 19. Ст. 533.

комплексов - тезаурусов в контексте необходимости преодоления монодисциплинарности.¹

Государственную молодежную политику можно определить как деятельность органов государственного управления общей и/или специальной компетенции, реализующих определенный нормативно-правовой базой государства комплекс мер, направленных на обеспечение одобряемого обществом / государством, и демотивацию, т.е. политику, направленную на недопущение участия молодежи в неприемлемых социумом формах социализации, чей статус социальной группы получает свое формально-юридическое закрепление. Государственная молодежная политика по своей природе понятие более узкое, чем социализация в целом, участие в которой принимает гораздо более широкий круг акторов данного процесса, относящихся как к формальным (общественные объединения, международные неправительственные организации, политические партии и т.п.), так и неформальным социальным институтам (семья, коллективы сверстников и т.п.).

В работе также сформулировано *авторское определение негативной молодежной политики*. При этом термин «негативная молодежная политика» не несет осуждающей морально-этической нагрузки. Применительно к настоящему исследованию он означает практическую деятельность государства, направленную на демотивирование представителей молодежи от общественно опасного поведения, а в своей последней стадии, т.е. пресечении общественно опасных деяний. Данный вид государственной деятельности переходит в карательную составляющую правоохранительной функции государства, переставая быть исключительно частью собственно молодежной политики.

На основании предложенного в работе нового методологического аппарата исследования была сформулирована модель государственной молодежной политики, в рамках которой были выделены ее основные направления, последовательно появляющиеся в ее рамках по мере ее становления и развития в рамках системы государственного управления России.

Исходя из выделенных в ходе исследования базовых направлений государственной молодежной политики в России, в качестве основного предмета исследования необходимо выделить политику государства в сфере образования, воспитания, а также непосредственного участия молодежи в реализации функций государственного управления. Иные направления молодежной политики также находят известное освещение в работе, позволяя создать целостную законченную картину государственной молодежной политики России в конкретные исторические периоды.

Одним из новых подходов к выделению протоэлементов государственной молодежной политики, предлагаемых в настоящей работе, является попытка обосновать нижнюю хронологическую границу исследуемого периода второй половиной XIX в., с использованием в качестве отправной точки первых документальных источников в сфере правового регулирования процессов в системе

¹ См.: Криворученко В.К., Яковлев И.Г. Теории молодежи / «Знание. Понимание. Умение» // 2012. № 4. // URL: http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2012/4/Krivoruchenko~Iakovlev_Theories-of-Youth/. Дата обращения: 24.12.2013 г.

отношений государство – молодежь, фактическим появлением молодежной политики, как специфического вида государственной деятельности. Несмотря на то, что этот процесс не получил отражения в специализированных нормативно-правовых актах, но он достаточно четко прослеживаемых в иных источниках (делопроизводственных документах и межведомственной переписке органов государственного управления общей и специальной компетенции), а, главное, направлен на достижение тех базовых целей, которые современная наука, а также практика государственно-политического управления, достаточно единодушно относят именно к специфическим целям молодежной политики как разновидности социального управления.

Предлагается также вычленение отдельных периодов в развитии молодежной политики. Оно осуществляется на основе использования комплексного критерия периодизации. Последний включает в себя те качественные изменения в генезисе отечественного государства, эволюцию нормативно-правовой базы, фактически содержащей совокупность норм права, посредством которых реализуется политика государства в отношении молодежи, соответствующей правоприменительной практики органов государственной власти общей компетенции, а также осуществляется трансформация целей данного направления социальной политики.

Исходя из предлагаемой в настоящей работе периодизации государственной молодежной политики России, осуществляется и структурирование работы, посвященной истории возникновения, становления и развития молодежной политики российского государства.

Вторая глава **«История становления и развития политико-правовых основ государственной молодежной политики в России»** посвящена становлению нормативно-правовой базы регулирования отношений, связанных с социализацией молодежи. Они зарождаются в гражданском законодательстве первой половины XIX в. в нормах, регулирующих взаимоотношения родителей и детей. Одновременно развивается законодательство, регулирующее правовое положение студенчества и их организаций, семинаристов, иных категорий обучаемых, прежде всего, в закрытых военных учебных заведениях. Нормативно-правовая база деятельности последних регламентировала не только требования к социальному статусу и личности воспитанника, его права и обязанности, но и систему качеств, носителем которых должен был быть военный педагог.

С приходом на престол Николая I политика в сфере образования взяла курс на придание ей замкнутого, сословного характера. В рамках этой политики наиболее известен Указ и специальный циркуляр 1827 г., содержавшие требование о запрете принимать крепостных в гимназии и университеты.

В России последовательно принимается ряд университетских уставов, объем академических прав и свобод которых наглядно отражал общую направленность государственной политики в целом. Наиболее наглядно подобные изменения нашли свое отражение в Университетском уставе 1884 г., сократившем права студентов и их корпоративных объединений.

Отдельным направлением нормативно-правового обеспечения государственной молодежной политики становится законодательная деятельность Государственной думы, особенно III созыва, а также законотворчество

парламентских партийных фракций, отражавших позицию по вопросам молодежной политики. В сфере школьного образования появляются такие субъекты молодежной политики, как общественные (родительские, попечительские) организации.

В годы Первой русской революции многочисленные инструкции и циркуляры, регламентировавшие положение учащейся молодежи, по своему содержанию отражали периоды роста и спада революционного движения. При этом правительство П.А. Столыпина пыталось реализовать стратегическую цель достижения полного контроля над студенческим сообществом с ликвидацией всех «вольностей», допущенных на начальном этапе революции.

Вместе с тем законодательство дореволюционного периода не ограничивается регулированием отношений исключительно в сфере образования. К 80-м гг. XIX в. относится появление нормотворчества в сфере формирования законодательства о труде несовершеннолетних. Принципиально важным представляется сам факт, выделения государственной властью отдельных категорий населения по возрастному принципу. Прежде всего, речь идет о нормотворческой деятельности, связанной с ликвидацией сложившихся в стране форм эксплуатации, воспринимавшихся обществом как явные пережитки крепостничества.

В целом можно говорить о том, что в указанный период законодательство в сфере молодежной политики прошло путь от отдельных упоминаний в нормативных актах универсального характера до узкоспециализированных нормативных актов отраслевых органов управления, которым была делегирована функция реализации государственной молодежной политики в подведомственной им сфере управления. В качестве ведущих направлений здесь выступает работа со студенчеством, военнослужащими, рабочей молодежью. В начале XX в. это и целенаправленная реализация ряда проектов, направленных на контролируруемую государством социализацию молодежи и реализуемых посредством структур, выступающих прообразом будущих органов отраслевого управления молодежной политикой.

За время своего возникновения и развития отечественное законодательство в области нормативно-правового регулирования государственной молодежной политики прошло несколько этапов, различающихся составом нормативных актов и политических решений правящей партии в советский период, механизмом их реализации, а также местом и ролью в данном процессе комсомола. Соответственно, на начальном этапе становления данного регулятора мы имеем дело со становлением схемы, когда руководящие органы партии принимают решение, которое ретранслируется органами государственного управления как общей и специальной компетенции, так и комсомолом в форме принимаемых ими решений, после чего начинался собственно этап правоприменительной деятельности. На данной стадии соответствующее решение воплощалось в процессе реализации того или иного вида государственного управления. В нем в годы Гражданской войны и до конца 20-х гг. XX в. мы отмечаем далеко не единичные случаи непосредственного участия комсомола. Однако по мере укрепления вертикали органов партийного управления, государственной власти,

как в лице Советов, так и органов власти исполнительной, происходит фактическое исключение из числа значимых актов, в той или иной мере определяющих функционирование системы государственного управления, решений собственно уставных руководящих органов комсомола. Происходит фактический переход к двухзвенной схеме выработки основных нормативно-правовых актов, регламентирующих государственную молодежную политику. На первой стадии решение, как и ранее, принимается органами партийного руководства. Оно определяет общее понимание целей и задач формулируемой в нем целевой установки. На следующей стадии в регламентируемой законодательством форме юридически обязательный нормативно-правовой акт принимается органом управления в пределах своей, определенной действующим законодательством, компетенции. Уставные органы единоличного и коллегиального управления ВЛКСМ также принимают аналогичное по содержанию решение, однако они распространяются исключительно на членов ВЛКСМ. Таким образом, решения партийных органов порождают два потока принятия управленческих решений, что соответствует логике двадцатых – тридцатых годов прошлого века, когда комсомол используется в качестве резервной структуры, чьи решения направляют деятельность его членов на реализацию партийно-государственных решений в самых разных областях социального управления, в т.ч. и в сфере государственной молодежной политики. Однако решения ВЛКСМ, как организации, касались значительной части молодежи. При этом невыполнение собственно внутрисоюзных решений в определенные периоды советской истории могло создать не только проблемы с социальным ростом и/или карьерным продвижением, но и стать основанием для внимания к человеку со стороны правоохранительных органов государства. По мере общей либерализации внутренней политики партийно-государственного руководства страной проблемы с неисполнением внутрисоюзных решений становились все менее и менее жесткими, но в известной степени сохранялись до конца существования ВЛКСМ как помощника и резерва КПСС.

В позднесоветское время по нарастающей шел процесс усложнения социализации молодежи в советском обществе. Это обстоятельство имело под собой как объективную основу, связанную с постоянным научно-техническим прогрессом, а в последней трети XX в. и с научно-технической революцией, так и субъективную, связанную с усложнением молодежи как объекта воспитательно-идеологического воздействия со стороны партии и комсомола. Следствием этого стало многократное увеличение нормативно-правового материала, регламентирующего положение молодежи в обществе, процесс ее социализации. Типичными примерами подобной практики нормотворчества на основе решений высших партийных органов стали решения об изменении сроков службы по призыву, а также сроков обучения в средней школе.

Таким образом, говоря о законодательстве, регламентирующем государственную молодежную политику в нашей стране в период с 1917 г. по 1991 гг., мы не можем ограничиваться совокупностью формального нормативно-правового материала, образующегося в процессе деятельности органов представительной и законодательной власти. Анализ механизма реализации

политической власти коммунистической партии и ее взаимодействия с системой органов законодательной и исполнительной власти показывает, что он может быть проведен только на основе всей совокупности документов, сгенерированных в ходе партийного руководства системой государственного управления и комсомолом.

В 90-е гг. XX в. в постсоветской России начинается процесс формирования системного законодательства о государственной молодежной политике. Стоит отметить, что в это время делались попытки определиться с концепцией формирования законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике. Однако этот процесс отличался непоследовательностью. Органы власти так и не смогли реализовать на практике основные положения Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР», а также разработать, принять и ввести в действие новый Федеральный закон «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации», призванный учесть произошедшие изменения в политическом и социально-экономическом устройстве нашего государства. Данный закон должен был определить цели, приоритеты и принципы государственной молодежной политики как одного из важнейших направлений федеральной политики в сфере социально-экономического, культурного и национального развития России. Он должен был стать правовой основой для формирования и реализации государственной молодежной политики в целом. Приоритетными сферами регулирования государственной молодежной политики законом определялись: поддержка общественно полезной деятельности молодежи, общественно значимых инициатив, молодежных и детских общественных объединений; оказание социальных услуг для молодежи; государственная поддержка молодых семей; содействие обеспечению экономической самостоятельности молодых граждан и реализации их права на труд; обеспечение условий для охраны здоровья, здорового образа жизни молодых граждан, их воспитания и образования. В отношении прописанных в законодательстве приоритетов для органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений нормативно устанавливались необходимые действия. В нем также закреплялись нормы, направленные на расширение участия молодых граждан в формировании и реализации отечественной государственной молодежной политики.

Вместе с тем в сфере нормативно-правового обеспечения государственной молодежной политики проявились общие проблемы государственного управления в России рассматриваемого периода. Принимаемые нормативно-правовые акты, при всем техническом совершенстве, либо не соответствовали реальным отношениям, складывающимся в обществе, либо не были ресурсно обеспечены. Это вело к развитию в обществе правового нигилизма, неверию в эффективность нормативно-правового регулирования, способности государства решать накопившиеся социальные проблемы с помощью регуляторов, характерных для демократического общества. Это в полной мере относилось и к государственной молодежной политике, которой была свойственна несистемность в реализации, отсутствие прогресса в социальном обеспечении молодежи. Имущественная, социальная и политическая дифференциация общества разделяла молодежь, вела к маргинализации значительной ее части по социальному, территориальному и

другим признакам. С учетом кризисных явлений в экономике и социальной сфере страны в целом актуальные для социализации молодежи проблемы общественного регулирования не получали адекватного разрешения.

Отсутствует четкая и реалистичная концепция формирования отечественного законодательства о государственной молодежной политике. Программа Правительства РФ, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 31 марта 1997 г. № 360, определяла в качестве основной цели государственной молодежной политики на среднесрочный период дальнейшее формирование и укрепление правовых, экономических и организационных условий для гражданского становления и самореализации молодежи как основного потенциала развития общества в ближайшей перспективе. В период 1997–2000 гг. Программа предусматривала завершение формирования как на федеральном, так и на региональном уровнях законодательной базы реализации государственной молодежной политики. В данный момент о завершении работы в этом направлении пока еще рано говорить.

В третьей главе **«Зарождение, становление и развитие политики российского государства в отношении молодого поколения»** рассматривается формирование элементов государственной молодежной политики в контексте сословной социальной политики страны, которое в настоящей работе соотносится со второй половиной XIX в. Однако зарождение молодежного движения, выступающего объектом данного рода политики, в отечественной историографии традиционно относят к последней трети XVIII в. и связывают с формирующейся в данный период студенческой средой. Социально-ментальную основу, необходимую для образования молодежных организаций в стране, соотносят с реформаторской деятельностью Екатерины II. Формальная привязка возникновения молодежного движения в России может быть соотнесена с возникновением в Московском университете 13 марта 1781 г. первой в России молодежной студенческой организации - студенческого научно-просветительского общества «Собрание университетских питомцев».

С формированием системы университетского образования возникают первые студенческие корпорации, которые обусловили появление специализированного законодательства, регулирующего взаимоотношение студенческой молодежи и государства в лице, прежде всего университетского начальства, министерства просвещения и правоохранительных органов. Одновременно можно отметить и возникновение истоков негативной составляющей молодежной политики российского государства, связанных с необходимостью подавления антигосударственной деятельности в молодежных организациях.

Мощным стимулом к качественному скачку в данной сфере стали Великие реформы 1860-х гг., когда был запущен процесс стремительной персонализации российского социума, сопровождавшийся сменой большим количеством людей своих социальных ролей, ростом общественной активности, конституирования политической оппозиции исторической власти, в т.ч. и радикального толка, значительная часть которой рекрутировалась из молодежи. В стране формируется многоуровневая система образования, происходит резкий рост количества учащейся молодежи. Стимулированное реформами развитие промышленности

вызывало к жизни т.н. фабричное законодательство, в котором значительное место занимало нормативно-правовое регулирование труда подростков, в т.ч. обеспечение такого института социализации, как начальное образование.

В этот период происходит переход от общей социальной политики, в которую периодически включались элементы политики государства по отношению к молодежи, т. е. сословной молодежной политики, касавшейся представителей отдельных социальных групп, различавшихся по правовому статусу, к ее всесословному нормативно-правовому регулированию. Этот качественный скачок стал возможным благодаря формированию, в т.ч. и в силу целенаправленной политики российского государства, внесословной социальной группы студенчества. Одновременно с этим произошли и качественные изменения в системе российского образования всех уровней, создавшей основу для постоянного расширения данной социальной группы. Одновременно в обществе развивались процессы, требовавшие постоянного расширения масштабов подготовки специалистов с высшим образованием, что вновь стимулировало государство к количественному увеличению числа как вузов, так и студентов.

Система отраслевых органов управления на этой стадии процесса развития государственной молодежной политики еще не сформировалась. С отдельными задачами государство справлялось путем наделения уже существующих органов дополнительными полномочиями или путем создания временных управленческих структур совещательного или чрезвычайного характера.

Анализ общей ситуации с реализацией молодежной политики показывает, что в данный период, впрочем, как и до конца существования монархической государственности в нашей стране, она осуществлялась достаточно эклектично. В это время, несмотря на объективное становление молодежи как социальной группы с особыми и общими для нее, несмотря на разницу в социальном положении и роде занятий, интересами, такие элементы государственной молодежной политики, как специализированное законодательство и органы управления только начинают формироваться. Отсутствуют масштабные общественные объединения, ориентированные в той или иной степени на участие в процессе социализации молодежи. Не сложилась в Российской империи и целостная теоретическая основа, необходимая для формирования системного понимания молодежной политики.

В период Революции 1905-1907 гг. молодежь и ее организации приняли в ней самое активное участие, добившись как определенного расширения своих прав, прежде всего, в части прав студенчества по части самоуправления, став, вместе с тем, объектом массовых гонений со стороны государственных структур, как проявление репрессивной составляющей молодежной политики. Одновременно формируются и молодежные организации проправительственной направленности.

Принципиально новым субъектами молодежной политики впервые в истории страны становятся общественные организации спортивного и военно-патриотического характера («сокольские» и скаутские).

В начале XX в., хотя и на зачаточном уровне, проявляются все три элемента, которые мы считаем базовыми для идентификации в системе государственного управления целенаправленной государственной молодежной политики – целевая социальная группа, нормативно-правовая база, регулирующая соответствующие

отношения и вменение обязанностей по ее реализации органу государственного управления общей компетенции (Министерство народного просвещения).

Период в развитии государственной молодежной политики, связанный с советским типом государственности, характеризуется, прежде всего, тем, что в системе органов, реализующих государственную молодежную политику, причем на новом системном уровне, появился комсомол. Возникнув, как самостоятельная организация молодежи, в бурное время революционного переустройства социальной системы российского общества, комсомол трансформировался в организацию, формально самостоятельную и призванную выражать интересы различных групп и слоев молодежи. Однако на практике она позиционировала себя как в своих основополагающих документах и решениях коллегиальных органов управления (съездов, конференций, пленумов), так и в выступлениях лидеров практически всех уровней – от Центрального Комитета до уездного (а, как правило, и ниже) звена как «помощника партии».

Вместе с тем, как показывает изучение массива разнообразных источников, комсомол на всем протяжении существования Советской власти, реализовывал делегированные ему, хотя различные по объему в конкретные исторические периоды, функции государственного управления, связанные с процессом социализации молодежи. По сути, комсомол был неким «аналогом ведомства по делам молодежи», что и было заложено в период конституирования в его социальную модель. Следует согласиться с тезисом В.К. Криворученко и Д.Д. Пеньковского о том, что наиболее адекватной положению комсомола в советском социуме может быть формула предполагающая сочетание им функции наиболее массовой организации советской молодежи и «ведомства по делам молодежи».¹

В период постсоветской истории государственная политика вступает в новый этап своего развития, связанный с возникновением специализированной нормативно-правовой базы и адаптированной к ней системе органов управления специальной компетенции.

Четвертая глава **«Механизмы реализации государственной молодежной политики в органах государственной власти в советский и постсоветский периоды»** посвящена изучению структуры органов государственного управления, реализующих элементы молодежной политики. Это требует особого методологического подхода, прежде всего, в силу того, что на первых этапах мы имеем дело не с четко структурированной системой органов отраслевого управления молодежной политикой, а либо с временными, как правило, чрезвычайными органами управления, либо с делегированием этих функций иным органам отраслевого управления. Структурно они находятся в рамках министерств, отвечающих за реализацию основных направлений социальной политики государства. Как показывает изучение объекта, на который направлено соответствующее управленческое воздействия, это, прежде всего, студенческая молодежь. Для России это было, по преимуществу, Министерство народного просвещения. Другим видом органов, реализующих функцию управления государственной молодежной политикой, были специальные комиссии и

¹ См.: Криворученко В.К., Пеньковский Д.Д. Указ. соч. С. 379.

совещания. Они имели временный характер, их решения сами по себе не носили нормативного характера. Однако особенности российской политико-правовой практики соответствующего периода показывают, что положительная резолюция монарха на специальном докладе, записке придавали данным документам если и не нормативное, то, несомненно, директивное значение. Следующей стадией становится разработка соответствующих нормативных документов и их принятие в установленном порядке в зависимости от вида нормативно-правового акта.

К третьей группе органов, которые могут быть отнесены к числу реализующих государственную молодежную политику, следует отнести действовавшие на постоянной основе структурные единицы и подразделения отраслевых органов управления, реализующих социальную политику и, прежде всего, Министерства народного просвещения. Анализ их деятельности также показывает, что есть случаи выделения функции управления молодежной политикой без изменения штатной структуры министерства в отдельное делопроизводство, что также можно квалифицировать как способ реализации управленческой функции в сфере государственной молодежной политики.

Анализ практики, теоретической и нормативно-правовой основы формирования системы органов управления государственной молодежной политикой досоветского периода показывает, что до 1917 г. для системы управления России было характерно вменение соответствующих функций органам общей компетенции. Наибольшее значение имеют Министерство народного просвещения и Военное министерство. Это было отражением общеевропейских тенденций, когда, начиная XIX в., в ведущих государствах Западной Европы идет процесс институционализации системы управления социализацией населения, находящий выражение в формировании соответствующих министерств и ведомств. Идет разработка законодательства, регламентирующего деятельность системы образования. Ранее система нормативно-правовых актов, относящихся к образовательной сфере, регламентировала почти исключительно статус конкретных учебных заведений. С начала XIX в. в России, как и в Европе, формируются единообразные национальные системы образования, с параллельной законодательной регламентацией, системой ведомственного управления, разработкой и утверждением типовых уставов учебных заведений всех уровней.

Сходные процессы протекали и в среде самостоятельных общественных организаций. По мере их развития в России, хотя и с определенным отставанием от Европы, развивается нормативно-правовая база этого процесса, а также, но еще более медленными темпами, система органов управления, реализующих через взаимодействие с ними государственную молодежную политику. Основная нагрузка приходилась в этой сфере на МВД, однако оно, как отмечено в работе, реализовывало преимущественно надзорно-карательные функции, т.е. реализовывало, по преимуществу, негативную составляющую молодежной политики.

Практика создания временных органов специальной компетенции, характеризовалась работой комиссий и совещаний с совещательными функциями. Однако общий уровень развития социальных отношений не ставил на повестку дня

вопрос о создании постоянного органа управления специальной компетенции и формирования молодежных организаций сколь-нибудь универсального характера.

Качественно новый этап в развитии и становлении системы управления государственной молодежной политикой будет связан с возникновением государственности советского типа, реализующего принципиально иной уровень контроля и участия государства в социализации молодежи.

Результаты изучения теории и практики государственной молодежной политики в идеологии и политико-правовой практики пришедшей к власти большевистской партии достаточно наглядно показывают, что компартия видела свою главную задачу именно в управлении процессом социализации молодежи путем проведения комплексной молодежной политики при активном участии специализированной молодежной организации, идеологически и организационно ориентирующейся на правящую партию. Ставились задачи обеспечения непосредственного руководства деятельностью молодежных организаций. При этом партийное руководство не считало значимым это фактическое нарушение норм отношений со статусно самостоятельной общественной организацией.

Структуры управления государственной молодежной политикой можно разделить на три основные группы. При этом полагаем возможным абстрагироваться от конкретных наименований органов управления и их разделения по сферам ответственности. Сюда в первую очередь следует отнести профильный отраслевой орган государственного управления образованием, это, соответственно, наркомат (министерство, комитет) образования, с возможной градацией этих органов по уровням управления образованием. На основании критерия наличия у ведомства функции управления образованием полагаем возможным отнести сюда те министерства / ведомства, которые имели в качестве структурных подразделений образовательные учреждения различного уровня, реализуя этот вид деятельности в координации с министерством просвещения / образования.

Во вторую группу можно отнести прочие структуры государственного управления, которые, не занимаясь непосредственно управлением образовательной функцией государственной власти, были ориентированы на реализацию в отношении молодежи функций государственной молодежной политики. Сюда следует отнести органы государственной безопасности, занимающиеся молодежной средой как одним из объектов обеспечения политики правящей партии в сфере внутренней и внешней безопасности, регулирующие негативную составляющую государственной молодежной политики. В этой группе находятся и органы управления, занимавшиеся частными проблемами реализации государственной молодежной политики в сфере спорта, культуры и близких к ним направлений деятельности. Состав этой группы весьма заметно отличался на разных этапах развития советской государственности. Что же касается третьей группы, то мы причисляем к ней органы управления не по степени их значимости в реализации государственной молодежной политики, а исключительно по такому признаку, как отсутствие формальной нормативной базы для отнесения их к системе органов государственного управления. Соответственно, сюда относятся, прежде всего, правящая партия РСДРП(б) – РКП(б) – ВКП(б) – КПСС, фактически

определявшая стратегические направления и критерии эффективности государственной молодежной политики. В этой группе и комсомол, изначально ориентированная на партию общественная организация по работе с молодежью, последовательно эволюционировавшая от общественной организации с делегированными ей государственными и близкими с ними функциями управления к формальному отходу от них и сосредоточением основных усилий на идеологическом воспитании молодежи, но с сохранением заложенной в него социальной роли «ведомства по делам молодежи», реализовывавшейся посредством специфически сложившихся в системе советского госуправления практик участия представителей комсомола в деятельности отраслевых органов управления.

По формальному признаку вовлеченности в процесс реализации отдельных составляющих государственной молодежной политики, делегированных партийными решениями, полагаем возможным отнести в данную группу профсоюзы, действовавшие как в сфере образования, так и в сфере промышленного / сельскохозяйственного производства. Свидетельством их участия в реализации функции госуправления является предоставление им квоты на выборах Съезда народных депутатов последних лет советской государственности.

Комсомол в 20-30-е гг. XX в. последовательно боролся со всеми конкурентами в борьбе за влияние на молодежь, повторяя на данном уровне практику правящей партии. Вначале речь шла о борьбе с организациями, враждебными революции в целом, далее наступает черед бывших союзников (социал-демократов и анархистов), впоследствии комсомол борется с молодежными организациями, ориентированными на коммунистическую идеологию («Организации учащихся коммунистов», «Евкомол» и пр.). В итоге, оставшись монополистом в деле выполнения партийных поручений по работе с молодежью, ВЛКСМ фактически копирует партийно-управленческие практики правящей партии. Его роль в этой сфере отношений была определена внесением в Устав РКП(б) нормы о том, что комсомол работает под руководством партии. Эта динамика четко показывает, что в реализации государственной молодежной политики к середине 30-х гг. XX в. комсомол занял свое место наряду с иными отраслевыми органами управления, выполняя общесоюзную функцию воспитания, идеологической обработки молодежи и в некоторой части функции мобилизации молодежи на выполнение масштабных инфраструктурных проектов. Иное участие комсомола в реализации государственной молодежной политики носило формальный, а порою декоративный характер.

Общий вывод из анализа системы управления государственной молодежной политикой, места и роли в ней комсомола не позволяют говорить о том, что комсомол был частью государственной организации и/или элементом системы государственного управления. Нет оснований отрицать выполнение им функций государственного управления, причем не только в сфере собственно молодежной политики, но и в различных отраслях народного хозяйства, в общественной жизни. При этом достаточно явно прослеживается тенденция к отходу ВЛКСМ от выполнения государственных функций параллельно с отраслевыми органами госуправления и обретение им признаков общественного союза. В этой схеме

комсомол взаимодействует с органами отраслевого государственного управления через буфер совместных координационных структур, чьи решения не носили нормативно обязательного характера, но в силу советской партийно-политической практики могли оказывать влияние на деятельность соответствующих органов, заинтересованных, в свою очередь, в участии комсомола по привлечению молодежи в качестве доступного трудового ресурса. Участие же его в работе органов представительной власти формально проходили исключительно в рамках действующего законодательства, при всем формализме данной процедуры в политической системе СССР. Реальное осуществление управления государственной молодежной политики находилось в сфере деятельности исполнительной власти под руководством партийных органов управления.

На современном этапе развития российской государственности молодежная политика - это интеграция отдельных программ и проектов, ориентированных на молодежь в единое целое при усилении регулирующей роли современного государства. Базовые цели и приоритеты государственной молодежной политики должны реализовываться на всех уровнях государственной власти и управления страны. Устанавливаемые в сфере реализации молодежной политики соответствующими государственными органами частные задачи не должны противоречить ее базовым целям. Политика государства, направленная на достижение поставленных целей, предполагает поэтапные действия в следующих основных направлениях: обеспечение соблюдения прав молодежи; содействие предпринимательской деятельности молодежи; обеспечение в сфере гарантий труда и занятости молодежи; гарантированное предоставление социальных услуг; государственная поддержка молодой семьи; поддержка талантливой молодежи; формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи; содействие международным молодежным обменам; поддержка деятельности молодежных и детских учреждений.

В **Заключении** диссертации подведены итоги исследования, отмечается, что отечественная государственная молодежная политика как проблематика научного поиска пользовалась устойчивым исследовательским интересом на протяжении всего советского и современного периода развития нашей страны, а, соответственно, и исторической науки. Зародившись как вполне самостоятельное научное направление в советское время, когда уровень развития этого вида управленческой деятельности советского государства вышел на новый качественный, в сравнении с дореволюционным, уровень, она вновь занимает важное место в исследовательском поле современной исторической науки. Одной из важнейших предпосылок к этому стало окончательное формально-организационное оформление всех базовых элементов молодежной политики, характерных для современного уровня развития социума. К ним относятся – выделение молодежи в качестве самостоятельной социальной группы, формирование нормативно-правовой базы ее реализации, а также складывание системы органов государственного управления как общей, так и специальной компетенции, реализующих ее в повседневной практике государственного управления.

Неотъемлемым элементом новизны настоящего исследования стала разработка методологического подхода, позволяющего научно обосновать расширение хронологических рамок исследования не только за пределы собственно советского периода развития государственной молодежной политики, но и далеко за пределы нижней границы государственной молодежной политики.

В работе предложен новый вариант периодизации государственной молодежной политики, основанный на вычленении ее базовых элементов в рамках социальной политики государства и позволивший отнести ее возникновение к дореволюционному периоду в истории страны – второй половине XIX в.

Новый методологический подход также позволяет выйти за рамки жесткого детерминизма, в части присутствия в анализируемом явлении всех обязательных элементов государственной молодежной политики как отдельного самостоятельного направления управленческой деятельности государства. Для этого используются такие понятия, как элементы государственной молодежной политики, а также сословная молодежная политика. Еще одним нововведением в сфере методологии выступает предложение о подразделении государственной молодежной политики, понимаемой в широком смысле слова, на позитивную и негативную составляющие.

Традиционно исследование априорно исходило из того, что молодежная политика - это обязательно позитивная деятельность государства, ориентированная на достижение целей, оптимизирующих процесс социализации молодого поколения, что, соответственно, ставит ее на службу обществу для последующего достижения значимых для всего социума целей. Подобный подход в какой-то мере может быть оправдан применительно к специалистам в области политологии, социологии, юриспруденции, экономики, чьи работы ориентированы на сегодняшний день и призваны создать идеальный образ будущей государственной молодежной политики. Соответственно сегодня такой образ позитивной молодежной политики является одним из средств построения демократической государственности и гражданского общества.

Однако представителям исторической науки, обращающим свои научные изыскания к различным периодам российской истории, следует учитывать, что в самые различные периоды российской истории неотъемлемым элементом молодежной политики государства была ее негативная составляющая. Она в самых разных формах представляла собой подавление, запрещение, а, порою, и физическое уничтожение тех молодежных течений и организаций, а также их носителей, чьи взгляды и/или деятельность не соответствовали государственной (а применительно к СССР партийно-государственной) идеологии. Соответственно негативная составляющая государственной молодежной политики также выступает неотъемлемым элементом для научного анализа. Отметим, что и для современности данный аспект исследования вполне актуален. Целый ряд молодежных движений, проявлений соответствующей субкультуры носят откровенно деструктивный характер в отношении защищаемых обществом целей. Попытки отказа от борьбы с ними под прикрытием псевдодемократической риторики о свободе слова, мнений и выражений и бесконечными ссылками на

некие «образцы гражданского общества», существующие в чистом виде где-то за рубежом, несут угрозу самому существованию современного социума.

Попытка подобного расширенного подхода предпринята в настоящей работе. В исследовании формулируется методология исследования государственной молодежной политики, предполагающей, что ее изучение следует начинать не с момента окончательного формирования всех трех базовых элементов. Целесообразно начинать изучение с момента формирования прототипа молодежной политики в рамках государственной социальной политики, которая при всем различии и сроках формирования неизбежно появляется на достаточно высоком уровне системности государственного управления, его обращения к процессам социализации молодежи как к объекту управления. В этот период начинается процесс постепенного, порою дискретного, но в исторической ретроспективе неуклонного вмешательства государства в ту часть социальной действительности, которая ранее понималась как исключительно частная жизнь социума.

В качестве общего вывода представляется возможным говорить о том, что история молодежной политики российского государства всех периодов его исторического существования подвигает нас к тому, что особым направлением государственной молодежной политики российского государства на современном этапе развития должна стать разработка и принятие модельного закона о молодежи с учетом реалий современного этапа национального и общецивилизационного развития, результатов обобщения мирового и российского исторического опыта на общероссийском и региональном уровнях. Целесообразно создание отраслевого органа управления специальной компетенции (Комитета или Министерства по делам молодежи), реально обладающего необходимыми полномочиями для работы со всеми категориями молодежи и на этом основании представлять ее интересы в целом.

Основное содержание работы изложено в 57 научных публикациях, общим объемом 89,6 п.л. В том числе:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях по перечню ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Меркулов П.А. Институциональные аспекты становления государственной молодежной политики в России // Федеральный научно-практический журнал. Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2012. № 8 (28). С. 220-222. 0,2 п.л.

2. Меркулов П.А. Основные подходы к разработке государственной молодежной политики // Образование и общество. 2012. № 6 (77). Ноябрь-декабрь. С. 4-9. 0,6 п.л.

3. Меркулов П.А. История государственной молодежной политики России: перспективы изучения / Сервис в России и за рубежом. 2012. № 10 (37) // URL: http://old.rguts.ru/electronic_journal/number_37/contents. 0,3 п.л.

4. Меркулов П.А. Постсоветский этап развития историографии государственной молодежной политики - обретение нового смысла // Сервис в России и за рубежом. 2012. № 11 (38) // URL: http://old.rguts.ru/electronic_journal/number_38/contents. 0,3 п.л.

5. Меркулов П.А. Становление молодежной политики в современной России // Полиграфист. 2012. № 4 (58). С. 88-93. 0,4 п.л.
6. Меркулов П.А. Методология изучения государственной молодежной политики - приглашение к дискуссии // Вестник Ассоциации вузов туризма и сервиса. 2012. № 4 (23). С. 79-82. 0,3 п.л.
7. Меркулов П.А. Международные стандарты формирования государственной молодежной политики // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 4. С. 101-105. 0,5 п.л.
8. Меркулов П.А. К вопросу о становлении и периодизации государственной молодежной политики // Федеральный научно-практический журнал. Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2013. № 1 (30). С. 69–71. 0,3 п.л.
9. Меркулов П.А. Опыт нормативно-правового регулирования молодежной политики в постсоветской России // Власть. 2013. № 1. С. 106-108. 0,2 п.л.
10. Меркулов П.А. О новых концептуальных подходах к изучению исторического опыта формирования государственной молодежной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1. С. 3-4. 0,2 п.л.
11. Меркулов П.А. Молодежная и социальная государственная политика – проблемы разграничения и взаимопроникновения // Социальное и пенсионное право. 2013. № 1. С. 54-56. 0,3 п.л.
12. Меркулов П.А. Разработка концепции государственной молодежной политики России в 90-е годы XX века // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 1. С. 180-185. 0,4 п.л.
13. Меркулов П.А. Развитие нормативно-правовой базы государственной молодежной политики в оценках орловской молодежи // Сервис в России и за рубежом. 2013. № 8 (46) // URL: http://old.rguts.ru/files/electronic_journal/number46/29.doc. 1 п.л.
14. Меркулов П.А. Законодательное регулирование государственной молодежной политики в России // Сервис в России и за рубежом. 2013. № 8 (46) // URL: http://old.rguts.ru/files/electronic_journal/number46/29.doc. 0,6 п.л.
15. Меркулов П.А. Государственная молодежная политика как фактор развития российской государственности // Федеральный научно-практический журнал. Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2013. № 3 (32). С. 47-49. 0,3 п.л.
16. Меркулов П.А. Проблемы современной молодежи и пути их решения посредством государственной молодежной политики // Федеральный научно-практический журнал. Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2013. № 4 (33). С. 53-56. 0,4 п.л.
17. Меркулов П.А. Государственная молодежная политика - вопросы возникновения и периодизации // История государства и права. 2013. № 20. С. 32–35. 0,2 п.л.
18. Меркулов П.А. Реализация государственной молодежной политики в Орловской области // Знание. Понимание. Умение. 2013. № 4. С. 60-64 0,4 п.л.
19. Меркулов П.А. Молодежная политика в России в последнее десятилетие XX века // Федеральный научно-практический журнал. Вестник Орловского

государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2013. № 5 (34). С. 70-72. 0,3 п.л.

Монографии по теме диссертации:

20. Меркулов П.А. Современная Россия: становление государственности и гражданского общества М.: Социум, 1997. 146 с. 8,7 п.л.

21. Меркулов П.А. Советская политическая система в оковах культа личности. М.: Издательство ИМ «Социум», 1998. 75 с. 5,0 п.л.

22. Меркулов П.А., Жилиев В.И. Исторический опыт участия молодежи в развитии экономики страны. М.: Издательство «Социум», 1998. 154 с. 9,3 / 4,8 п.л.

23. Меркулов П.А. Государственная молодежная политика 1917-1991 гг.: от Февральской революции к новой государственности. Брянск: ГУП «Брянск. обл. полигр. объединение», 2010. 133 с. 7,7 п.л.

24. Меркулов П.А. Государственная молодежная политика дореволюционной России 1649–1917 гг.: от Соборного уложения до целевых проектов социализации. Брянск: ГУП «Брянск. обл. полигр. объединение», 2011. 121 с. 7,2 п.л.

25. Меркулов П.А. Политический статус молодежи современной России на рубеже веков. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. 112 с. 7,0 п.л.

26. Меркулов П.А. Государственная молодежная политика России - исторические этапы формирования. СПб.: Издательский Дом «Алеф–Пресс», 2013. 515 с. 25,4 п.л.

Статьи в научных изданиях:

27. Меркулов П.А. К анализу политического влияния современного молодежного движения в России. Культура. Политика. Молодежь. Сб. научных статей. Выпуск 1. М.: Институт молодежи, 1995. С. 74-81. 0,4 п.л.

28. Меркулов П.А. Противоречия формирования политического статуса молодежи в переходном обществе. Культура. Политика. Молодежь. Сб. научных статей. Выпуск 2. М.: Институт молодежи, 1996. С. 88-94. 0,4 п.л.

29. Меркулов П.А., Ливцов В.А., Орлов Г.М., Молоканов В.Д., Уварова В.И. Молодежь и молодежная политика в Орловской области. Положение молодежи в Орловской области: 1999 год. Орел, 2000. 72 с. 4,5 / 1,1 п.л.

30. Меркулов П.А. Партия и комсомол в период Гражданской войны // Актуальные проблемы гуманитарных наук. Сб. научных статей. Орел: ОрЮИ МВД России, 2000. С. 28-30. 0,2 п.л.

31. Меркулов П.А. Органы государственного управления советского государства в формировании ментальности советской молодежи в постреволюционные годы // Российская ментальность и национальная идея. Сб. материалов конференции. Орел: ОрЮИ МВД России, 2000. С. 49-53. 0,3 п.л.

32. Меркулов П.А., Ливцов В.А., Орлов Г.М., Молоканов В.Д., Уварова В.И. Молодежь и молодежная политика в Орловской области. Положение молодежи в Орловской области: 2000 год. Орел, 2000. 61 с. 3,8 / 1,2 п.л.

33. Меркулов П.А. Государственная молодежная политика: проблемы социального проектирования // Эволюция ценностных ориентаций в условиях корректировки молодежной политики (материалы круглого стола). Орел: Изд-во ОРАГС, 2000. С. 6-19. 0,9 п.л.

34. Меркулов П.А. В борьбе за молодежь: анархисты против советской власти // Историко-психологические и ментально-мировоззренческие проблемы отечественной истории. Сб. научных статей. Орел: ОГУ, 2001. С. 33-36. 0,3 п.л.

35. Меркулов П.А. Молодежная политика советского государства и становление системы высшего образования в СССР в 30-е гг. XX в. // Историко-психологические проблемы преподавания истории. Орел: ОГУ, 2001. С. 13-15. 0,2 п.л.

36. Меркулов П.А. Молодежная политика России 90-х годов и современность: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы гуманитарных наук. Вып. 4. Орел: ОрЮОИ МВД РФ, 2002. С. 31-37. 0,4 п.л.

37. Меркулов П.А. Молодежная политика советского государства: опыт и перспективы использования // Российский социум на рубеже веков: проблемы и перспективы. Орел: ОрелГТУ, 2002. С. 52-55. 0,3 п.л.

38. Меркулов П.А., Ливцов В.А., Мельников А.В., Орлов Г.М., Молоканов В.Д., Веркеенко Г.П. Молодежь и молодежная политика в Орловской области. Положение молодежи в Орловской области: 2001 год. Орел, 2002. 78 с. 4,8/1,1 п.л.

39. Меркулов П.А. Исторический опыт обеспечения представительства молодежи в органах законодательной власти // Выборы и Мы. Материалы научно-практической конференции с международным участием. (20-21 ноября 2003). Орел: ОрелГТУ, 2003. С. 34-42. 0,6 п.л.

40. Меркулов П.А. Исторический опыт советского государства по нормативно-правовому обеспечению молодежной политики: проблемы методологии исследования // Современная российская государственность политика, право, экономика научное издание, сборник научных статей. Орел: ОрелГТУ, 2003. С. 36-39. 0,3 п.л.

41. Меркулов П.А. Государственная молодежная политика 90-х гг. XX в.: опыт формирования // Актуальные проблемы формирования государственной политики в России Научное издание, сборник научных статей. Орел: ОрелГТУ, 2004. С. 9-15. 0,4 п.л.

42. Меркулов П.А. Комсомол в системе органов, реализующих уголовную политику советского государства в 20-30-е гг. XX в. // Уголовная политика России: прошлое, настоящее, будущее. Материалы региональной научно-практической конференции. ОрелГТУ. 26 марта 2004 г. Орел: ОрелГТУ, 2004. С. 44-48. 0,3 п.л.

43. Меркулов П.А. Нормативно-правовое регулирование положения ВЛКСМ в избирательной системе СССР // Эволюция социально-экономической структуры общества и модернизация избирательного законодательства. Материалы МНПК 30-31 марта 2005 г.: научное издание, сборник научных статей. Орел: ОрелГТУ, 2005. С. 72-77. 0,4 п.л.

44. Меркулов П.А. К вопросу о содержании дефиниции «государственная молодежная политика» // Государство и общество. Проблемы и перспективы взаимодействия. Сборник научных статей. Орел: ОрелГТУ, 2005. С. 48-53. 0,4 п.л.

45. Меркулов П.А. Система органов государственного управления молодежной политикой в постсоветский период – перспективы использования исторического опыта // Актуальные проблемы общественных наук. Научное издание, сборник научных статей. Орел: ОрелГТУ, 2006. С. 9-14. 0,4 п.л.

46. Меркулов П.А. Взаимодействие государства и неправительственные организации в сфере реализации государственной молодежной политики (исторический опыт СССР) // Политико-правовое обеспечение деятельности некоммерческих организаций / Сборник материалов научно-практической конференции «Правовые проблемы деятельности коммерческих и некоммерческих организаций как субъектов административных и гражданско-правовых отношений». Орел: ОрелГТУ, 2007. С. 58-64. 0,4 п.л.

47. Меркулов П.А. Молодежь и либеральные партии России – между принципами и политической целесообразностью // Время выбрало нас: путь интеллектуала в политику. Четвертые «Муромцевские чтения. Сборник научных статей. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2012. С. 186-190. 0,3 п.л.

48. Меркулов П.А. Разработка и совершенствование государственной молодежной политики // Актуальные проблемы государственно-правового строительства современной России. Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. 31 мая 2012 г. / Орловский юридический институт МВД России. Орел: ОрЮИ МВД России, 2012. С. 95-103. 0,6 п.л.

49. Меркулов П.А. Современное состояние и перспективы изучения истории молодежной политики России // Управление общественными и экономическими системами / Многопредмет. науч. журн. Орел: «Госуниверситет – УНПК». 2012. № 1 // URL: <http://umc.gu-unpk.ru/umc>. № гос. регистрации 0421200014. 0,3 п.л.

50. Меркулов П.А. Создание системы высшего образования в России как основа формирования молодежи в качестве отдельной социальной группы // Управление общественными и экономическими системами / Многопредмет. науч. журн. Орел: «Госуниверситет–УНПК». 2012. № 2 // URL: <http://umc.gu-unpk.ru/umc>. № гос. регистрации 0421200014. 0,9 п.л.

51. Меркулов П.А. Становление системы органов по государственной молодежной политике в современной России // Российское государство в переходный период (проблемы и перспективы): МНПК. Москва, 24–25 октября 2012 г.: доклады и материалы круглого стола «Государство и молодежь: молодежная политика в государстве переходного периода». Ч. II. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. С. 59-70. 0,8 п.л.

52. Меркулов П.А. Опыт сравнительного анализа федерального и регионального законодательства в сфере государственной молодежной политики (на примере Орловской области) // Управление общественными и экономическими системами / Многопредмет. науч. журн. Орел: «Госуниверситет – УНПК». 2013. № 1 // URL: <http://umc.gu-unpk.ru/umc>. № гос. регистрации 0421200014. 0,6 п.л.

53. Меркулов П.А., Елисеев А.Л. Исторический опыт нормативно-правового обеспечения молодежной политики Советского государства в довоенный период // Управление общественными и экономическими системами / Многопредмет. науч. журн. Орел: «Госуниверситет–УНПК». 2013. № 1 // URL: <http://umc.gu-unpk.ru/umc>. № гос. регистрации 0421200014. 1,5/1,0 п.л.

54. Меркулов П.А. Становление молодежной политики в России // Современные проблемы государственной политики и управления. Труды Всероссийской научной конференции (Москва, 17 октября 2012 г., МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Научный эксперт, 2013. С. 1285-1301. 1,1 п.л.

55. Меркулов П.А. К вопросу о становлении государственной молодежной политики в современной России // Государственная молодежная политика: из прошлого в настоящее и будущее. Труды международной научно-практической конференции (Орел, 13 апреля 2013г.). Брянск: ГУП «Брянск. обл. полигр. объединение», 2013. С. 20-24. 0,4 п.л.

56. Меркулов П.А. Становление молодежной политики в Российской Федерации в 90-е годы XX столетия // Известия национальной Академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. 2013. № 4. С. 77-80. 0,3 п.л.

57. Меркулов П.А. Либеральные и леворадикальные партии России в борьбе за молодежь // «Конституция 1993 года и российский либерализм: к 20-летию российской Конституции». V Муромцевские чтения. Сб. материалов научной конференции. 27-28 сентября 2013 г. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2013. С. 289-295. 0,4 п.л.

Подписано в печать 20.03.2014 г. Заказ № 85
Формат 60x84 ^{1/16}. Объем 2,5 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО «Горизонт».
302025, г. Орел, ул. Московское шоссе, д. 137, корп. 5.
Тел./факс: (4862) 30-00-70