

## КАДРОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ\*

**В.П. БАБИНЦЕВ<sup>1)</sup>**  
**Е.В. РЕУТОВ<sup>2)</sup>**

*<sup>1)</sup>Белгородский  
государственный  
университет  
e-mail: babintsev@bsu.edu.ru*

*<sup>2)</sup>Белгородский  
государственный  
университет  
e-mail:  
reutovevg@mail.ru*

В статье исследуется комплекс проблем государственной молодежной политики в России. Основное внимание уделяется анализу кадрового обеспечения государственной молодежной политики. На основании эмпирических данных выявлены базовые проблемы кадрового обеспечения: недостаточная квалификация специалистов, обусловленная несформированностью системы подбора кадров, слабое стимулирование к эффективной профессиональной деятельности, значительная зона профессиональной фрустрации специалистов.

Ключевые слова: государственная молодежная политика; органы по молодежной политике; кадры; кадровый потенциал; специалисты по работе с молодежью.

### Введение

Молодежная политика представляет собой одно из приоритетных направлений социально-экономической политики государства, имеющее целью создание социально-экономических, правовых и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека, реализации интересов молодых граждан, их социального становления, максимального раскрытия потенциала молодежи в интересах развития общества, а также для поддержки молодежных объединений, движений, инициатив. Очевидно, что в настоящее время молодежная политика в России является сферой, в которой постоянно ощущается дистанция между попытками различных социальных акторов использовать, актуализировать потенциал молодежи и направить его в то или иное русло. Система идей, мероприятий, учреждений, кадров того или иного субъекта политической жизни в отношении молодежи разрабатывается и реализуется в интересах поддержки ею своей политической линии с учетом как ситуативных, так и стратегических задач политической конкуренции<sup>1</sup>.

\* Статья подготовлена при поддержке гранта Министерства образования и науки Российской Федерации, Федерального агентства по образованию «Формирование региональной системы кадрового обеспечения молодежной политики в условиях административной реформы».

<sup>1</sup> Рожнов О.А. Управление молодежной политикой в современной России: Дис. ... канд. социол. наук. – Москва, 2005.



Основной задачей данной работы относится анализ ограничений государственной молодежной политики, обусловленный как различиями в ресурсах и целях акторов ГМП, так и кадровой составляющей данной сферой государственного управления.

### **Теоретический анализ проблемы**

В значительной степени проблемы ГМП обусловлены состоянием кадрового потенциала молодежной политики. Длительные периоды утраты государством интереса к проблемам молодежи и «остаточность» молодежной политики сформировали соответствующий кадровый вакуум, особенно остро проявляющийся на региональном уровне. Рекрутирование кадров в органы по делам молодежи все годы реализации ГМП осуществлялось либо беспорядочно, либо еще из представителей комсомольских структур. Последние, впрочем, были в массе своей профессионально подготовлены для работы с молодежью. Но их профессиональная компетентность формировалась в условиях советского периода, была ориентирована на решение конкретных задач специфическими методами, которые во многих случаях оказались неэффективными в квазикапиталистической системе России.

Одной из главных предпосылок этой неэффективности является то, что формирование кадрового обеспечения органов по молодежной политике (ОМП) на региональном уровне осуществлялось в крайне противоречивых условиях. На наш взгляд, можно выделить три наиболее значимых противоречия кадровых процессов в сфере молодежной политики на региональном уровне.

Во-первых, противоречие между формальным требованием к развитию кадрового обеспечения и отсутствием реальных механизмов решения данной задачи. Несмотря на то, что особое значение кадровой проблемы формально признавалось и признается практически всеми руководителями, единодушные в оценках зачастую не реализуется в виде конкретных управленческих практик. Более того, состав органов по делам молодежи по-прежнему нередко пополняется либо за счет тех, кто не нашел себе места в других структурах государственного и муниципального управления, либо за счет так называемых «блатных» молодых людей, к числу которых относятся родственники и знакомые представителей административной или иной элиты. Данное противоречие и как противоречие между необходимостью включить кадровый потенциал ОМП в общий процесс реализации кадровой политики на государственном и муниципальном уровне и отсутствием необходимых предпосылок для достижения данной стратегической цели в значительной степени определяет статус молодежной политики в системе государственного и муниципального управления.

### **Эмпирический анализ проблемы**

Государственная молодежная политика в настоящее время явно переживает этап реинституционализации. На федеральном уровне это выражается в создании (воссоздании) органов, структурных подразделений в системе исполнительно и законодательной власти, назначение которых состоит в выработке и проведении некоей определенной стратегической линии в отношении молодежной политики. К числу последних институциональных новшеств следует отнести, прежде всего, создание Государственного комитета по делам молодежи РФ и образование Комитета по делам молодежи Государственной Думы. Указ Президента от 24 сентября 2007 г. №1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» ввел в ряд федеральных органов исполнительной власти такой специфический организационно-функциональный тип, как комитет (фактически с полномочиями министерства) и определил, в частности, функции и полномочия Государственного комитета по делам молодежи. К последним были отнесены: определение государственной молодежной политики, создание во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, условий для обеспечения здорового образа жизни молодежи, занятия спортом, нравственного и патриотического воспитания, реализации молодежью своих профессиональных возможностей, а также координация деятельности в данной сфере органов исполнительной власти субъектов Рос-



сийской Федерации<sup>1</sup>. Наряду с приданием государственной молодежной политике «официального» статуса, создание Государственного комитета по делам молодежи, очевидно, преследовало и вполне прагматическую цель – обуздания и контроля над многочисленными и достаточно агрессивными молодежными организациями, формирование которых во многом было инспирировано президентскими властными структурами. На руководство Комитета был поставлен В.Я. Якеменко, до этого возглавлявший движение «Наши» (еще раньше – «Идущие вместе»). Однако уже весной 2008 г. было создано новое ведомство – Министерство спорта, туризма и молодежной политики с подчинением ему реорганизованного из Комитета Федерального агентства по делам молодежи.

В образовании в Государственной думе 5-го созыва Комитета по делам молодежи также, видимо, присутствовал вполне инструментальный подтекст. Необходимость для фракции «Единой России» поделить с тремя другими фракциями постами глав комитетов заставила депутатов сформировать 4 новых комитета, в число которых вошел и Комитет по делам молодежи в составе шести депутатов. Возглавил его 25-летний депутат П. Тараканов из фракции ЛДПР<sup>2</sup>.

Таким образом, в институционализации современной молодежной политики в России наблюдается сочетание стратегических и тактических мотивов и соображений, общественных и узкогрупповых интересов. В этих условиях формирование эффективной государственной молодежной политики зачастую ставится в зависимость от наличия и объема административного ресурса у тех или иных лоббистских групп. Но если здесь возможен определенный консенсус, и в результате дележа ресурсов и договоренностей может быть сформирована относительно последовательная стратегия (как в случае с принятием Доктрины государственной молодежной политики в 2007 году), то реализация выстроенной стратегии будет сталкиваться с рядом существенных ограничений. Немаловажным из них является кадровая проблема.

Еще в 2003 году министром образования был принят Приказ «О подготовке кадров сферы государственной молодежной политики». Им, помимо прочего, предписывалось «провести комплексный анализ кадрового потенциала органов по молодежной политике и подведомственных им учреждений в субъектах Российской Федерации и на этой основе подготовить проект концепции подготовки кадров сферы государственной молодежной политики на среднесрочную перспективу», а также «разработать рекомендации по применению вариативных моделей системы учреждений сферы государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, в том числе межотраслевых региональных центров переподготовки и повышения квалификации кадров сферы государственной молодежной политики в федеральных округах»<sup>3</sup>. Немаловажное значение для формирования кадрового потенциала государственной молодежной политики имело предписание об активизации научных исследований и организации социологического мониторинга в сфере ее кадрового обеспечения.

Проведенные в последующие годы социологические исследования кадровой сферы государственной молодежной политики выявили ряд проблем, препятствующих ее успешной реализации.

Во-первых, опрошенные в ходе общероссийского социологического исследования «Формирование системы кадрового обеспечения государственной молодежной политики» (2004 г.) работники органов по делам молодежи оценили в целом практику подбора и расстановки кадров государственной молодежной политики как недостаточно эффективную. В частности, лишь 9,76% респондентов убеждены, что кадровые

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. №1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2007. – 26 сентября.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Государственной Думы. Список комитетов и комиссий // Режим доступа к изд.: <http://www.duma.gov.ru>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.

<sup>3</sup> Приказ Министерства образования Российской Федерации от 22.05.2003 г. №2192 «О подготовке кадров сферы государственной молодежной политики» // Режим доступа к изд.: [http://www.edu.ru/db-mo/mo/Data/d\\_03/2192.html](http://www.edu.ru/db-mo/mo/Data/d_03/2192.html). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.



проблемы решаются эффективно на уровне РФ и 34,15% – на уровне их региона. Противоположного мнения придерживались 31,10% и 44,51% соответственно<sup>1</sup>. Аналогичное исследование, проведенное специалистами кафедры социальных технологий Белгородского государственного университета в 2008 г. в Белгородской, Курской и Орловской областях, показало, что, по мнению большей части экспертов, в настоящее время молодежной политике на региональном уровне уделяется недостаточное внимание. Несмотря на то, что основными проблемами ГМП являются недостаточное финансовое и нормативно-правовое обеспечение, кадровая проблема также является достаточно острой. В целом ситуация в отношении кадрового обеспечения молодежной политики за последние годы улучшилась, но улучшилась несущественно. Лишь третья часть экспертов оценивает кадровую политику в органах по делам молодежи как эффективную.

Во-вторых, в мотивационной сфере работников органов по делам молодежи (исследовался, прежде всего, кадровый состав региональных органов по делам молодежи) наличествуют достаточно существенные для профессиональной деятельности противоречивые характеристики. Так, по данным общероссийского опроса, на вопрос о побудительных мотивах прихода в сферу работы с молодежью преобладали следующие позиции: «возможность реализовать свои способности» (60,37%), «интересная работа» (57,32%), «возможность общаться с интересными людьми» (42,68%)<sup>2</sup>. Следовательно, работник сферы молодежной политики, согласно его самооценке, – человек, стремящийся, прежде всего, к самореализации, для которого очень важен коммуникативный аспект профессиональной деятельности. В то же время, по мнению респондентов, высокая заработная плата не является стимулирующим фактором прихода в органы по молодежной политике. Но, тем не менее, отвечая на вопрос о стимулах улучшения качества профессиональной деятельности работников сферы молодежной политики, уже две трети респондентов (67,07%) указывали на «повышение оплаты труда». Правда, при ответе на вопрос о лично значимых стимулах «повышение оплаты труда» уходит на второе место (60,98%), а на первое выступает «ощущение полезности своей деятельности» (70,73%)<sup>3</sup>.

Исследование 2008 г. дало практически аналогичные результаты. Работники органов по молодежной политике при трудоустройстве ориентировались, прежде всего, на содержание будущей деятельности. Так, на мотив «интересной работы» указали 45,0% респондентов, на «желание решать проблемы молодежи» – 32,2%. Уже в процессе профессиональной деятельности повышение оплаты труда стало значимым стимулом для 62,7% работников. И он, в отличие от данных предыдущего исследования, занял безоговорочно первое место – «ощущение полезности своей деятельности» в качестве стимула выбрали лишь 35,56%.

Противоречие между сравнительной небольшой значимостью материальных мотивов в выборе рода занятий и возрастанием их роли в процессе профессиональной деятельности свидетельствует, с одной стороны, о том, что работники органов по делам молодежи склонны идеализировать собственную мотивацию на начальном этапе деятельности, а с другой, об испытываемой ими неудовлетворенности размером той материальной компенсации, которую они получают за «интересную» и «общественно-полезную» работу. Показатель удовлетворенности уровнем оплаты труда в наибольшей степени характеризует сложившуюся в настоящее время довольно высокую неудовлетворенность специалистов конкретными условиями своей работы. Его коэффициент равен -0,403 (при минимуме -1 и максимуме 1). Отрицательные значения имеют и такие показатели, как уровень социальной защищенности (-0,206), правовые гарантии (-0,156) и перспективы служебного роста (-0,046). Следует признать, что именно данные факторы демотируют работников органов по делам молодежи к их профес-

<sup>1</sup> См.: Формирование системы кадрового обеспечения государственной молодежной политики. Информационно-аналитический отчет по итогам социологического исследования. – М. – Белгород: БИГМУ, 2004. – С.22.

<sup>2</sup> См.: Там же. – С.6-7.

<sup>3</sup> См.: Там же. – С.8.

сиональной деятельности. Наивысшими значениями, напротив, обладают показатели субординации во взаимоотношениях в коллективе (0,277) и полезности работы для общества (0,235)<sup>1</sup>.

Как следствие, значительная часть работников органов по молодежной политике в той или иной мере не удовлетворена своей работой. По данным общероссийского исследования, полностью удовлетворенных специалистов ею оказалось немногим более 17%. Еще 36,5% удовлетворены «по большей части». Следовательно, около половины респондентов своей работой удовлетворены не в полной мере. Более того, лишь 42% специалистов по работе с молодежью не хотели бы менять свою работу<sup>2</sup>.

Исследование «Формирование и развитие кадрового потенциала государственной молодежной политики» (2008 г.) также выявило достаточно высокий уровень неудовлетворенности специалистов условиями своей работы по многим параметрам. Относительное большинство респондентов удовлетворено лишь содержанием своей деятельности и ее полезностью для общества (50,0% и 41,67% соответственно). Но, как отмечалось выше, во многом это обусловлено идеализацией работниками ГМП собственных мотивов и жизненной ситуацией. Показатели же, более приближенные к повседневной профессиональной деятельности, свидетельствуют о серьезной напряженности в сфере мотивации и стимулирования. Так, морально-психологическим климатом в коллективе удовлетворены 18,33%, уровнем оплаты труда – 18,33% респондентов, перспективой служебного роста – 12,22%, уровнем социальной защищенности – 16,67%, распределением прав и ответственности – 4,44%.

Данные общероссийского и региональных исследований говорят о том, что проблема стимулирования работников является ключевой среди комплекса кадровых проблем. Об этом заявили 54,27% участников федерального исследования 2004 года. 50% экспертов, опрошенных в ходе проведенного в 2008 г. в Белгородской, Курской и Орловской областях исследования, отметили слабое стимулирование (материальное и моральное) специалистов как основную причину кадровых проблем государственной молодежной политики, поставив ее по значимости на первое место.

На второе место участники обоих исследований поставили недостаточную квалификацию имеющихся специалистов: 33,54% работников – по данным федерального исследования 2004 г. и 40,0% экспертов межрегионального исследования 2008 г.

Недостаточная квалификация работников во многом определяется неоптимальными практиками рекрутирования кадров органов по делам молодежи. Их низкая эффективность проявляется, прежде всего, в том, что основную массу принимаемых на работу сотрудников, по данным исследования 2008 г., составляют либо выпускники учебных заведений, либо бывшие работники бюджетной сферы. Первые, как правило, не имеют достаточного опыта работы. Вторые – мало знакомы с производственной сферой, с организацией предпринимательской деятельности, довольно часто недостаточно инициативны и креативны. Большинство работников сферы молодежной политики представляют специалисты, имеющие опыт деятельности в сфере ГМП до пяти лет. Это вряд ли само по себе ли может служить свидетельством их недостаточного профессионализма, но выступает в качестве предположения о наличии такой возможности. И, в любом случае, выявленное распределение кадров по стажу свидетельствует о высоком уровне текучести кадров.

В формировании кадрового потенциала молодежной политики велика роль случайных факторов. Значительная часть работников (до одной пятой) оказались сотрудниками органов по делам молодежи потому, что «представилась такая возможность».

Исследование дает основания утверждать, что основная масса специалистов не рассматривает молодежную политику как постоянную сферу своей деятельности. Лишь меньшинство респондентов рассчитывает связать с нею карьеру. Около одной пятой респондентов не выбрали варианты ответа, характеризующие их полную или хотя бы частичную удовлетворенность своей работой. Более того, степень неудовлетворенности возрастает по мере увеличения стажа деятельности в органах по молодежной политике. Исследование выявило наличие значительной зоны профессиональной фрустрации специалистов. Несмотря на то, что доля тех, чьи ожидания от работы полностью не оправдались, невелика, потенциал возможного разочарования в профессии также достаточно существенен – абсолютное большинство работников ор-

<sup>1</sup> См.: Там же. – С.9.

<sup>2</sup> См.: Там же. – С.18.



ганов по делам молодежи (60,0%) считает, что их ожидания от работы оправдались лишь частично. Кроме того, следует иметь в виду, что лишь треть респондентов твердо не намерена в ближайшее время менять сферу профессиональной деятельности.

Неудовлетворенность условиями работы опять-таки возрастает по мере увеличения стажа профессиональной деятельности, что свидетельствует о накоплении «профессиональной усталости» и, очевидно, о постепенном снижении эффективности выполнения работ. Опыт показывает, что чаще всего следствием такой усталости является злоупотребление специалистами бюрократическими практиками, которые нередко помогают создать иллюзию профессиональной деятельности при минимизации затраченных усилий.

Исследование дает основание считать, что в органах по молодежной политике все сильнее проявляется тенденция к бюрократизации отрасли. Она проявляется в том, что у работников формируется установка на приоритет формальных показателей деятельности, на установки руководства, в объяснении просчетов в реализации ГМП внешними факторами. При этом бюрократизация не должна рассматриваться только в негативном плане. Она означает лишь, что деятельность молодежных структур все более формализуется, в них возрастает роль фактора служебной иерархии, работа в органах по делам молодежи требует профессиональной подготовки и соответствующего образования, для работников все большую роль начинают играть карьерные мотивации. Вместе с тем, несомненно, что бюрократизация влечет за собой и негативные следствия, которые связаны с бумаготворчеством, подчинением смысла деятельности формальной стороне, с коррупцией.

В целом данные социологических исследований в комплексе с анализом тенденций развития институтов молодежной политики в современной России отчетливо позиционируют основные ограничения выработки и реализации государственной молодежной политики как на федеральном, так и на региональном уровне. К таковым, как подчеркивалось выше, относятся: недостаточный уровень профессиональной подготовки кадров органов по делам молодежи, недостаточность стимулирования эффективной профессиональной деятельности последних и др. К сожалению, государственная молодежная политика в России пока еще не выработала собственный круг задач, свободных от влияния конъюнктурных требований (проведения выборов, манипулирования общественным мнением, трудоустройства бывших общественных активистов и т.п.). Она по-прежнему сохраняет «волновой» характер, активизируясь и стагнируя в зависимости от этапа электорального цикла, организационных и персональных трансформаций внутри бюрократического аппарата. Рекрутирование кадров органов по молодежной политике из активистов общественных молодежных организаций, с одной стороны, способствует их приближению к актуальным проблемам молодежи. С другой, – способствует притоку непрофессионалов, не знакомых с логикой функционирования государственного и муниципального управления. «Молодежные» структуры государственного и муниципального управления нередко рассматриваются ими в качестве «трамплина» для успешной политической и административной карьеры. Завышенные политические амбиции мало способствуют рутинной управленческой и аналитической деятельности.

Безусловно, за последние годы произошли заметные позитивные изменения кадрового потенциала государственной молодежной политики на федеральном и региональном уровне. Так, кадровый ресурс сферы молодежной политики Белгородской области составляет 541 специалист<sup>1</sup>. В регионе действует молодежное правительственное ведомство, работа в котором, перспективные молодые люди получают опыт управленческой деятельности и включаются в процесс разработки и реализации социально-экономических проектов и программ. На базе Белгородского государственного университета с 2003 года ведется профессиональное обучение студентов по специальности «Организация работы с молодежью».

Но при этом региональная Программа кадрового обеспечения государственной молодежной политики, действовавшая в 2004-2005 гг. в последующие годы не была возобновлена, хотя сама молодежная политика, в оценках молодежи области, балансирует на грани полной и частичной неэффективности. Реструктуризация молодежной политики на федеральном уровне также пока порождает больше вопросов к ее ценностному, функциональному и структурному компонентам.

<sup>1</sup> См.: Молодежь российского региона: духовные миры и жизненные стратегии / Под ред. проф. В.П. Бабинцева. – Белгород: КОНСТАНТА, 2007. – С.268.



### Заключение

Совершенствование системы управления государственной молодежной политикой на федеральном и региональном уровнях предполагает формирование системы кадрового обеспечения нового качества, которое обеспечивается высоким уровнем профессиональной компетентности, наличием социальных мотиваций деятельности и социально-технологической культурой специалистов по работе с молодежью. Это необходимы условия эффективности функционирования органов молодежной политики, позволяющие им решать как среднесрочные, так и долгосрочные цели, осуществлять разработку и реализацию молодежных программ.

Формирование эффективной системы кадрового обеспечения молодежной политики на региональном и федеральном уровнях должно исходить, во-первых, из анализа кадрового потенциала сферы молодежной политики. Затем, должны быть разработаны технологии отбора перспективных молодых людей для работы в органах по молодежной политике. В-третьих, необходимо сформировать систему непрерывного образования специалистов по работе с молодежью. И, наконец, все организационные новшества будут неэффективны без разработки системы индикаторов комплексной оценки эффективности деятельности кадров органов по молодежной политике.

Особые требования новые задачи государственной молодежной политики ставят перед системой высшего образования и наукой. И обеспечение профессиональной подготовки и переподготовки специалистов по организации работы с молодежью – лишь одно из направлений деятельности научно-исследовательских и образовательных учреждений. Основная их функция видится в научно-методическом обеспечении и сопровождении мониторинга потребности государственного управления в соответствующих специалистах, результативности их функционирования, форм и эффективности обратной связи в сфере государственной молодежной политики.

### Список литературы

1. Рожнов О.А. Управление молодежной политикой в современной России: Дис. ... канд. социол. наук. – Москва, 2005.
2. Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. №1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2007. – 26 сентября.
3. Официальный сайт Государственной Думы. Список комитетов и комиссий // Режим доступа к изд.: <http://www.duma.gov.ru>. – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
4. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 22.05.2003 г. №2192 «О подготовке кадров сферы государственной молодежной политики» // Режим доступа к изд.: [http://www.edu.ru/db-mo/mo/Data/d\\_03/2192.html](http://www.edu.ru/db-mo/mo/Data/d_03/2192.html). – Систем. требования IBM PC; Internet Explorer.
5. Формирование системы кадрового обеспечения государственной молодежной политики. Информационно-аналитический отчет по итогам социологического исследования. – М. – Белгород: БИГМУ, 2004.
6. Молодежь российского региона: духовные миры и жизненные стратегии / Под ред. проф. В.П. Бабинцева. – Белгород: КОНСТАНТА, 2007.

### LIMITATIONS OF HUMAN RESOURCE STATE YOUTH POLICY

**V.P. BABINTSEV<sup>1</sup>**  
**E.V. REUTOV<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Belgorod State University  
e-mail: babintsev@bsu.edu.ru

<sup>2</sup>Belgorod State University  
e-mail: reutovevg@mail.ru

The papers have analyzed complex of problems state youth policy in Russia. It has focused on analysis of human resource state youth policy. The fundamental problems of human resource have exposed on empiric findings. There are inadequate qualification of personnel, which have given unframed system placement of personnel, poor stimulation of effective professional activity, considerable band of professional frustration personnel.

Key words: youth state policy, department of youth policy, personnel, potential of human resource, personnel by work with youth.