

Константин ХАРЧЕНКО, к.с.н.,
доцент кафедры социальных технологий
Белгородского госуниверситета,
заместитель директора муниципального учреждения
«Институт муниципальных проблем»

Белгородская модель программно-целевого регулирования молодежной политики

ПОВЫШЕННОЕ внимание региональных и муниципальных управленческих структур к проблемам молодежи основывается на следующем методологическом положении: молодежь представляет собой систему, находящуюся в неравновесном состоянии и при определенном стечении обстоятельств способную вывести из равновесия другие социальные группы и общество в целом. Переходное состояние молодежи порождает ее маргинальное социальное самочувствие [2].

Маргинальность имеет два противоположных следствия. С одной стороны, такое положение позволяет относить молодежь к группе риска [3]. Опасность состоит в том, что молодежь в большей мере, чем другие группы населения, подвержена внешнему манипулированию и способна с воодушевлением бороться за чуждые ей интересы. С другой стороны, маргинальность порождает активное отношение к жизни, что позволяет считать молодежь влиятельной социальной группой. При благоприятных обстоятельствах активность может переходить в инновационность — столь ценное качество для прогрессивного развития общества [4]. Напротив, отсутствие социальной активности рассматривается некоторыми исследователями как серьезный недостаток — проблема социального аутсайдерства молодежи [5].

Соответственно, молодежная политика в самом общем виде, независимо от масштаба и территориальных особенностей, должна быть направлена на компенсацию недостатков социально-биологического статуса молодежи по отношению к взрослым гражданам (поскольку, как отмечает Д.Ю. Ваниянц, конфликт молодежи с обществом имеет социально-биологическую природу [6]), обеспечение социальной безопасности молодых людей и развитие их творческого потенциала в интересах общества.



В «МВ» уже были опубликованы статьи заместителя директора белгородского Института муниципальных проблем Константина Харченко (см. № 5 и 6 2008).

Новая статья посвящена тому, как местной администрации вовлечь молодежь в управление местным развитием.

В основе данной статьи лежит практический опыт разработки муниципальной программы «Молодежь Белому городу» на 2008–2011 годы [1], действующей на территории Белгорода с 2008 года. Заказчиком и исполнителем Программы является управление молодежной политики городской администрации.

Целью молодежной политики должно стать формирование *социальной субъектности* молодежи, то есть способности выступать в качестве активного начала (деятеля, творца) социальной реальности [7].

В последнее время существенно меняется подход к реализации молодежной политики, которая в большинстве регионов проводится при партнерском участии некоммерческих организаций, предприятий бизнеса и иных юридических и физических лиц. В основе молодежной политики лежит создание условий для самореализации каждого молодого человека и поддержки молодежных инициатив.

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

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

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

В широком смысле задача субъекта управления состоит в том, чтобы обнаруживать и развивать особое, *молодежное измерение* во всех традиционных сферах деятельности, таких, как образование, здравоохранение, ЖКХ, безопасность. Такой подход, типичными примерами которого являются молодежные правительственные, молодежные советы при органах общественного самоуправления в микрорайонах и т.д., позволяет вовлечь молодежь в параллельный мир

Таблица 1

Типология молодежной политики

Тип молодежной политики	Задачи	Целевые группы
Проблемно ориентированная	Борьба с преступностью, профилактика наркомании, снижение безработицы, регулирование молодежных конфликтов (ценностных, ролевых)	<ul style="list-style-type: none"> девиантная и деликвентная молодежь безработные
Потребностно ориентированная	Обеспечение жильем, повышение материального достатка, организация досуга, доступность и качество здравоохранения, доступность и качество образования, организация массовых мероприятий	<ul style="list-style-type: none"> молодые предприниматели молодые мигранты призывники молодые семьи
Ориентированная на перспективу	Формирование позитивных ценностей, интеллектуализация образования, поддержка инновационных бизнес-проектов, повышение интереса к высокой культуре	<ul style="list-style-type: none"> одаренные дети молодые лидеры молодые ученые

общественных отношений, причем не просто сосуществующий, но и по возможности дополняющий традиционный «взрослый» мир, а то и конкурирующий с ним.

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

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

Ставка на проблемно ориентированную молодежную политику целесообразна в ситуации обострения социальных проблем и/или недостатка бюджетных средств. Такой подход

гарантирует минимальный уровень социальной безопасности и устойчивости управленческой системы.

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

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

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

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

Так, в рамках Стратегии развития города Белгорода до 2025 года [8] определены три базовых направления:

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

3. Развитие местного самоуправления.

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

Особенно велика ставка на молодежь в ходе реализации задачи *инвестиций в человека*.

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

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

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

Таблица 2

**Молодежное измерение в социальных целях
Стратегии развития города**

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

ством, в первую очередь с местным сообществом, которое начинается с подъезда и двора.

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

Роль молодежи в обеспечении устойчивого развития города должна состоять в поддержании вы-

сокой культуры потребления муниципальных услуг, прежде всего экологической культуры, а также в активном участии в хозяйственной деятельности в качестве инноватора, исправного налогоплательщика, социально ответственного предпринимателя.

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

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

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

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

Нами были предложены следующие концептуальные положения:

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

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

ПРОЕКЦИЯ

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

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

5. Улучшение демографической ситуации, восстановление идеала семьи – полной, официально зарегистрированной, включающей двоих и

духовности, патриотизма, созидательности.

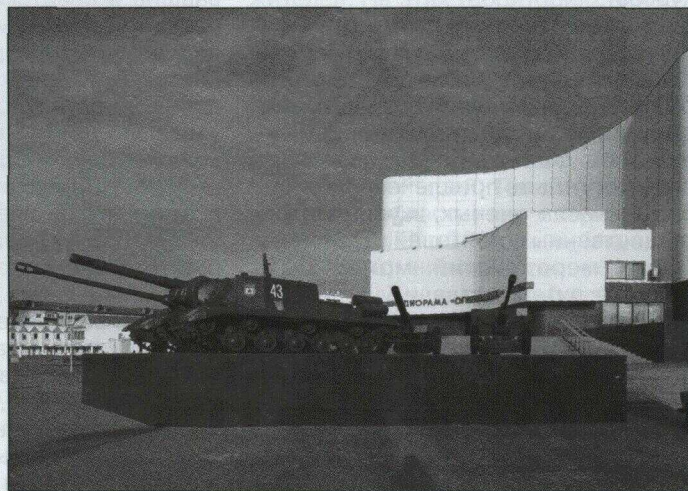
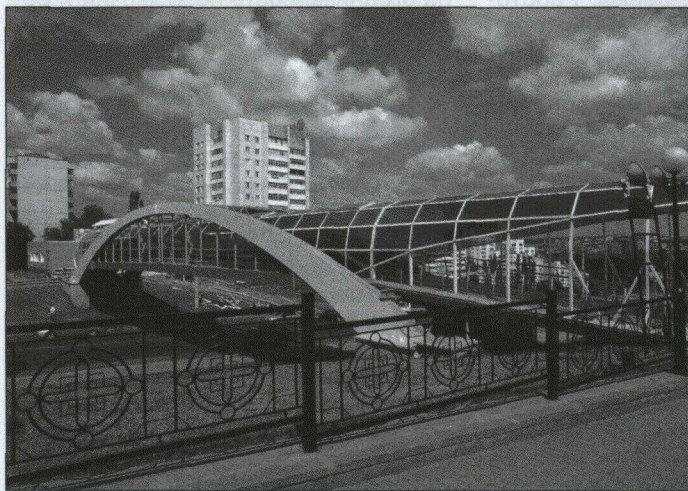
9. Нейтрализация девиантного поведения путем активизации профилактической работы с правонарушителями и лицами, имеющими вредные привычки.

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

Концептуальные положения раскрываются в комплексе мероприятий. Научное обеспечение целевой программы предполагает упорядоче-

технологичность, реалистичность, разумное сочетание организационных затрат с материальными, выраженность эффекта.

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



более детей, чему будут способствовать информационные кампании и воспитательные системы, а также создание инфраструктуры репродуктивного здоровья.

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

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

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

мероприятий посредством их типологизации.

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

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

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

Принципами отбора мероприятий для включения в целевую программу являются инновационность,

В качестве примера удачного по замыслу мероприятия в рамках программы «Молодежь – Белому городу» приведем организацию военно-патриотических лагерей, особенность которых состоит в том, что в них принимают участие, с одной стороны, кадеты, а с другой – трудные подростки. Соответственно, это мероприятие имеет двойной эффект: первые на живом примере изучают основы правоохранительной деятельности, а вторые корректируют свое поведение и мировоззренческие установки.

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

Исходя из диалектики объективного и субъективного, достижение поставленных целей можно оценивать на основе результирующей пока-

зателей двух типов – количественного, характеризующего проделанную работу и, по возможности, социальный эффект, а также качественного, основанного на критерии удовлетворенности.

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

- **информационные** (например, объем информационной продукции для молодежи);
- **количество человек** (количество молодежи, вовлекаемой в социально активные формы деятельности);
- **финансовые** (объем освоенных средств либо полученной выгоды);
- **организационные** (количество созданных организаций, выполненных процедур, проведенных курсов).

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

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

- молодежь города и агломерации;
- молодые избиратели;
- учащаяся молодежь, в том числе победители конкурсов и олимпиад;
- выпускники учебных заведений;
- работающая молодежь, в том числе молодые муниципальные служащие;
- молодые люди – лидеры и члены общественных организаций;
- молодые семьи;
- социально незащищенная молодежь;
- молодые предприниматели;

¹ Так, в Белгороде создан Совет молодых специалистов департамента образования, культуры, спорта и молодежной политики городской администрации.

● участники массовых мероприятий;

● молодые люди, заболевшие экологически и социально обусловленными заболеваниями и управляемыми инфекциями;

● молодые люди, практикующие девиантное поведение;

Программа «Молодежь – Белому городу» действует уже полтора года, и по мере ее реализации высвечиваются новые задачи молодежной политики, которые должны оперативно встраиваться в область программно-целевого регулирования.

Так, до недавнего времени, пожалуй, наименьшим вниманием была охвачена *работающая молодежь*. К сожалению, на сегодняшний день утрачены многие механизмы социальной адаптации и передачи профессионального опыта, действовавшие в советские времена. Работодатели-частники мыслят только финансовыми категориями и, в лучшем случае назначая дополнительные пособия по случаю рождения ребенка, ухода на пенсию и т.д., забывают о возникающих у молодых людей потребностях более высокого порядка – в общении со сверстниками, повышении уровня образования и культуры, наконец, в создании семьи. Одним из решений данной проблемы является создание советов молодых специалистов – такая практика уже начинает складываться в Белгороде¹. Естественно, подобные меры легче реализовать в государственных и муниципальных учреждениях, однако и частники могут стать более отзывчивыми, если использовать по отношению к ним технологии социального партнерства.

Наконец, упомянем еще об одном направлении работы с молодежью, которое изначально не было обозначено в программе, но с 2009 года стало активно разрабатываться. Речь идет о *борьбе со сквернословием*, которая видится руководству города важной задачей, позволяющей через повышение культурного уровня населения обеспечить фундамент реализации Стратегии развития города Белгорода до 2025 года. Данному направлению деятельности будет посвящена отдельная целевая программа.

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

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

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

Таким образом, управление посредством целевых программ позволяет возвести работу с молодежью на новый уровень, который можно именовать молодежной политикой в полном смысле этого слова, невзирая на ограниченность полномочий и ресурсов муниципального образования.

Примечания

1. Городская целевая программа «Молодежь – Белому городу» на 2008–2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода № 525 от 25 сентября 2007 г.

2. *Лисовский В.Т.* Молодежь на рубеже веков // Молодежь: тенденции социальных изменений: Сб. статей. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000. – С. 8.

3. *Зубок Ю.А.* Риск как фактор социального развития молодежи. Дис. ... д-ра социол. наук. – М., 2003. – 335 с.

4. *Герасименко Л.В.* Предпринимательская деятельность молодежи и механизм ее регулирования. Дис. ... канд. соц. наук. – Белгород, 1998. – С. 31.

5. *Бабинцев В.П.* Социальное аутсайдерство молодого человека в обществе риска: региональный аспект // Становление и развитие системы эффективного противодействия экстремизму и обеспечения духовной безопасности в молодежной среде российских регионов. – Белгород, 2007. – С. 27–40.

6. *Ваниянц Д.Ю.* Социокультурные ценности современной российской молодежи. Дис. ... канд. социол. наук. – Ставрополь, 2001. – С. 26–27.

7. *Ковалева А.И., Луков В.А.* Социология молодежи: Теоретические вопросы. – М.: Социум, 1999. – С. 146.

8. Стратегия развития города Белгорода до 2025 года и план действий органов местного самоуправления на 2007–2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов Белгорода от 30 января 2007 г. № 413.