

Тенетко Алексей Алексеевич

кандидат юридических наук
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
доцент кафедры гражданского права
Уральского государственного экономического университета
Россия, Екатеринбург

Alexey A. Tenetko

candidate of Legal Sciences Head of the
Department of Civil and Legal Disciplines
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Associate Professor at the Department of Civil Law
Ural State University of Economics
Russia, Ekaterinburg

Енгисаев Максим Андреевич

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

maksim_engisaev@mail.ru

Maxim A. Engisaev

master of the direction of preparation «The
public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

maksim_engisaev@mail.ru

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ
ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK OF
THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF
THE STATE YOUTH POLICY IN THE RUSSIAN
FEDERATION**

Аннотация

В статье анализируются особенности правового регулирования, такого направления политики, как молодежная. Отмечаются особенности федерального и регионального аспектов, а также сложность внутренней структуры такой сферы, как молодежная политика.

Ключевые слова:

молодежная политика, молодежное общественное объединение

Abstract

The article analyzes the features of legal regulation, such policies as youth. The features of the Federal and regional aspects, as well as the complexity of the internal structure of such sphere as youth policy are noted.

Keywords:

youth policy, youth public association

Грамотная и продуманная, с точки зрения правового регулирования, молодежная политика является одним из основных направлений работы региональных и федеральных органов власти. Осознание того, что инвестиции в молодое поколение – основа гражданского общества Российской Федерации, позволяет утверждать, что это инвестиции в будущее. Особенностью молодежной политики является ее диалектический характер, при котором она проводится не только для молодежи, но и с активным ее привлечением через некоммерческие организации, политические партии с и общественные объединения.

При анализе любой сферы государственного управления необходимо провести анализ соотношения федерального и регионального законодательства. Действующая модель правового регулирования молодежной политикой в современных российских реалиях остается спорной и непроработанной по сравнению с бывшими странами Советского Союза, что и приводит нас к актуальности выбранной темы и многочисленным научным дискуссиям между теоретиками и практиками.

Данная ситуация обусловлена несколькими факторами:

1. В отличие от других стран постсоветского пространства, Россия является федеративным государством, что позволяет говорить об отличиях в вопросах соотношения федерального и регионального законодательства. Вместе с тем это не является весомой причиной существующих противоречий и несистемности, характерной для федерального и регионального уровней правового обеспечения молодежной политики.

2. Отсутствует федеральный закон, регулирующий отношения в молодежной политике, что также обеспечивает наличие противоречий и несистемности из первого пункта.

3. К трудностям изучения данной модели относится и регулярные изменения в федеративном устройстве, разграничении полномочий между государственными органами, а, следовательно, и изменение их роли в реализации государственной молодежной политики, что также обеспечивает изучения с точки зрения теории и практики.

Основополагающим документом всего государства, который определяет и закрепляет базовые отношения в сфере функционирования публичной власти, устанавливает предметы ведения Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления является Конституция Российской Федерации. Исходя из этого можно сделать вывод, что Конституция предусматривает основные положения, которые касаются процесса создания и функционирования общественных организаций, к числу которых мы относим и молодежные организации. В частности, к таким основам мы относим положения статей 38, 39, 43 и 44, которые в разной степени связаны с решением отдельных вопросов государственной молодежной политики.

Также обратим внимание на 71 статью Конституции, где отмечается, что в ведении Российской Федерации находится установление основ по развитию политики и федеральных программ в следующих областях: экономической, социальной и

культурной [1]. Именно Конституция выступает фундаментом для принятия федерального закона, поскольку все права и обязанности могут быть интерпретированы с точки зрения молодежной политики и при этом не противоречить иным законам в области регулирования прав и обязанностей молодежи. Однако данный закон так и не был принят в силу различных обстоятельств, а все существующие нормативно-правовые акты можно распределить в три группы:

Во-первых, устаревшие законодательные акты – не соответствуют задаваемым темпам развития молодежной политики. К таким актам относятся Закон СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» от 16.04.1991 определяет молодежную политику как важное направление деятельности Союза ССР и республик, осуществляемое их органами и имеющее целью создание социально-экономических, организационных, правовых условий и гарантий для социального становления и развития молодых граждан, их наиболее полной самореализации в интересах всего общества.

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 03.06.1993 № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», которое определяет молодежную политику как деятельность государства, направленную на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив [11]. Государственная молодежная политика выражает в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека.

По сравнению с Законом СССР Постановление Верховного Совета расширяет понятие молодежной политики и определяет ее как стратегическое направление, влияющее на развитие всего государства в целом, что служит основанием для субъект-субъектного подхода.

Во-вторых, законодательные акты, которые регулируют отдельные сферы молодежной политики, но не рассматривающие этот вопрос комплексно, с точки зрения единого и системного подхода. К таким актам относятся Федеральный закон от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», Законы № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской

Федерации», № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и т.д.

В-третьих, подзаконные акты декларативного характера, т.е., определяющие основные принципы развития и реализации молодежной политики, а также задачи и направления. К таким актам относится Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2016 года – содержала совокупность приоритетных направлений и задач, ориентированных на молодежь, в том числе и со стороны субъект-субъектного подхода, когда молодежь непосредственно принимала участие в реализации национальных проектов. Несмотря на то, что некоторые юристы и социологи отмечали, что данный документ является основным регламентирующим отношения государства и молодежи, мы считаем, что это не так, поскольку предлагаемые меры носят декларативный во многом и рекомендательный характер.

Впоследствии данная стратегия была заменена на Основы государственной молодежной политики на период до 2025 года, которая утверждалась распоряжением Правительства РФ от 29.10.2014 № 2403-р, основное отличие в формально закреплённом едином понятийном аппарате, были даны определения таким категориям как «молодежь», «молодая семья», «молодой специалист» и т.д. [12].

Стоит отметить, что ни в одном подзаконном акте не закреплёно нормативное определение молодежного общественного объединения, а предлагаемые принципы и направления развития молодежной политики носят поверхностный характер. Таким образом, можно утверждать, что современное законодательство в области государственной молодежной политики находится на этапе становления и сегодня лишь намечается создание системности.

Приведенная классификация, позволяет определить основные проблемы в области нормативно-правового регулирования в области государственной молодежной политики:

- 1) Правовые нормы, не имеют единой основы, существующий понятий аппарат не соответствует объективной действительности, при этом правовые нормы разпылены по правовым актам различной тематики и уровней;

2) Отсутствие единой, систематизированной и комплексной нормативно-правовой базы приводит к невозможности решения наиболее острых проблем в области государственной молодежной политики;

3) Документы, рассматривающие молодежную политику комплексно, были приняты более двадцати лет назад и не отвечают современным проблемам ввиду постоянных изменений в сфере работы с молодежью и поэтому не могут служить основой для построения новой и эффективной системы государственной молодежной политики;

4) Большинство нормативно-правовых актов носят декларативный характер или присутствует узкоприкладной характер, что затрудняет взаимосвязь нормативно-правовых актов различных уровней.

В научной литературе существует несколько точек зрения на необходимость принятия единого нормативно-правового акта «О государственной молодежной политике». Это обусловлено различными взглядами на механизм ее реализации, так Кочетков В.А., Шашенков А.А. и Зеленин А.А., придерживаются идеи принятия данного закона. Так Кочетков В.А. считает необходимым упорядочить существующую нормативно-правовую базу на федеральном уровне и начать формировать новую систему, поскольку существующие просчеты привели к становлению бессистемности и хаоса [17]. Подготовленный научно-обоснованный и качественный закон в совокупности с программой поэтапного формирования действенной системы позволит решить существующие проблемы.

Ему оппонирует Лисовский В.Т., с точки зрения которого: «местные программы и законодательные акты муниципалитетов, деятельность различного ряда негосударственных, общественных, частных фондов должны оптимизировать общенациональную молодежную политику с учетом специфики территории, особенностей жизнедеятельности молодежной популяции на данной территории. Вот почему молодежная политика не может претендовать на некий всеобъемлющий закон о молодежи, универсальный и единый для всей территории» [16].

Аналогичной точки зрения придерживается Луков В.А. по мнению которого «...попытки объединить нормы права в отношении молодежи в одном законе противоречат сложившейся отраслевой структуре права и утвердившейся иерархии нормативных правовых актов. В этом отношении последовательное проведение идеи Закона о молодежи как идеи правовой не только не усиливает правовую защиту

молодежи, но и создает проблемы в эффективном применении законодательства для этих целей: Закон о молодежи не является в иерархии актов законодательства более значимым, чем законодательные акты, регулирующие отдельные группы правовых отношений (трудовых, семейных, административных, уголовных и т.д.), а значит, нет оснований для разрешения возникающих правовых коллизий в пользу нормы, содержащейся в Законе о молодежи. Очевидно и то, что молодой гражданин обладает равными с другими гражданами правами и обязанностями и на него распространяются правовые нормы в том объеме, в котором устанавливается законодательством в целом (включая Конституцию). Закон о молодежи в этом смысле претендует на статус «второй конституции», что в правовом отношении недопустимо» [19].

Вторую точку зрения легко опровергнуть благодаря анализу региональных нормативно-правовых актов, которые посвящены вопросу государственной молодежной политике. Базовые законы сегодня приняты практически во всех субъектах Российской Федерации, данные нормативно-правовые акты регулируют вопросы поддержки молодежных и детских объединений, поддержки талантливой молодежи, молодежных парламентских формирований. Но по своей природе законодательство субъектов РФ неоднородно и отличается в вопросе степени законодательной регламентации не только уровнем, но и качественными характеристиками: как органы государственной власти реализуют права и свободы молодых граждан, каков объект и предмет деятельности, кто выступает основными субъектами, а самое главное какие результаты планируются при реализации государственной молодежной политики. В качестве примера можно привести разные трактовки понятий «молодая семья» и «молодежь» (табл. 1).

Основы государственной молодежной политики на период до 2025 года поверхностно решают данную проблему, но сами подходы к реализации остаются прежними. Кроме того, важным остается и тот вопрос, что в ряде субъектов механизм реализации государственной молодежной политики законодательно не урегулирован, а значит нельзя говорить о едином и комплексном подходе. С Лисовским В.Т. можно согласиться лишь в отношении региональной специфики, но остается проблема по реализации конституционных прав и свобод граждан в тех регионах, где органы государственной власти недостаточно заинтересованы или компетентны в отношении работы с молодежью, это может привести к тому, что будут ограничены права или обязанности молодежи. В то время как в соседнем регионе будут созданы все

необходимые условия по качественной реализации идей и инициатив молодежи. Основным аргументом служит и то, что согласно Конституции, все граждане РФ обладают на ее территории равными возможностями независимо от субъекта. Наличие данных факторов приводит к неравномерному развитию институтов гражданского общества и напрямую влияет на правовую культуру и политическое сознание.

Таблица 1 – Сравнение понятийного аппарата молодежной политики в Челябинской, Курганской и Свердловской областях

Челябинская область	Курганская область	Свердловская область
Молодая семья – семья в первые три года после заключения брака (в случае рождения детей – без ограничения продолжительности брака), в которой один из супругов не достиг 30-летнего возраста, а также неполные семьи с детьми, в которых мать или отец не достигли 30-летнего возраста.	Молодая семья – семья, в которой оба супруга не достигли 36-летнего возраста, а также неполная семья с ребенком (детьми), в которой родитель не достиг 36-летнего возраста	Определение отсутствует
Молодежь (молодые люди) – граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства в возрасте от 14 до 30 лет, проживающие на территории Челябинской области.	Молодежь (молодой человек, молодой гражданин) – население области в возрасте от 14 до 30 лет (в случаях, предусмотренных настоящим Законом, старше 30 лет).	Молодежь (далее также – молодые граждане) – граждане Российской Федерации, проживающие на территории Свердловской области, в возрасте от 14 до 30 лет.

При этом Закон о молодежи не рассматривается нами в качестве единственного решения всех проблем, которые сегодня заметны в государственной молодежной политике. Однако, именно отладка юридического механизма послужит реформированию и оптимизации системы государственной молодежной политики, что напрямую отразится на деятельности молодежных общественных объединений и их правовом статусе.

Таким образом, в России сегодня наблюдается отсутствие единой и действенной нормативно-правовой системы в области государственной молодежной политики. Создание данной системы невозможно без принятия единого федерального закона «О государственной молодежной политике». Также аргументом в отношении данной

позиции является то, что даже на уровне субъектов в каждом из них наблюдаются противоречия и несогласованность, отсутствует единый понятийный аппарат, что приводит к проблеме реализации государственной молодежной политики и развитию системы муниципальных документов в отношении работы с молодежью.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. – 1993. 25 декабря.
2. Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // «Российская газета», № 127, 04.07.1995.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 14.10.2014) // Собрание законодательства РФ от 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.
4. Постановление Правительства РФ от 25.11.1994 N 1279 «О федеральной программе «Молодежь России» // «Собрание законодательства РФ», 28.11.1994, N 31, ст. 3290
5. Постановление Правительства РФ от 27 октября 2007 г. № 706 «О Государственном комитете РФ по делам молодежи» // «Российская газета», № 248, 07.11.2007
6. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 409 (ред. от 01.07.2016) «О Федеральном агентстве по делам молодежи» // «Собрание законодательства РФ», 02.06.2008, № 22, ст. 2586.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 № 1760-р «Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации» (в ред. от 16.07.2009) // Собрание законодательства РФ от 25.12.2006. – № 52 (ч. III). – Ст. 5622.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ от 24.11.2008. – № 47. – Ст. 5489.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года» // Собрание законодательства РФ от 16.08.2010. – № 33. – Ст. 4444.

10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.» // «Собрание законодательства РФ» от 02.01.2012 № 1. – Ст. 216
11. Постановление ВС РФ от 03.06.1993 № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» // «Ведомости СНД и ВС РФ» от 24.06.1993 – № 25. – ст. 903.
12. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ от 15.12.2014. – № 50. – ст. 7185.
13. Закон Челябинской области от 13 сентября 2006 года № 45-30 «О молодежи» (в ред. Законов Челябинской области от 26.09.2013 № 550-30, от 29.11.2016 № 457-30) // «Южноуральская панорама», № 185, 19.09.2006
14. Закон Свердловской области от 29.10.2013 № 113-ОЗ «О молодежи в Свердловской области» (принят Законодательным Собранием Свердловской области 29.10.2013) // «Собрание законодательства Свердловской области», 27.11.2013, № 10-1 (2013), ст. 1886.
15. Закон Курганской области от 05.07.2011 № 40 «О государственной молодежной политике в Курганской области» (принят Постановлением Курганской областной Думы от 28.06.2011 № 206) // «Новый мир» – Документы, выпуск № 48, 08.07.2011.
16. Социология молодежи Учебник. Ответственный редактор проф. В. Т. Лисовский. ... Социология молодежи: Учебник / Под ред. проф. В.Т.Лисовского. – СПб: Изд-во С.-Петербургского университета, 1996.
17. Кочетков А.В. Актуальность базового федерального закона о молодежи и молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2009. – № 8. – С. 8 -11.
18. Конституционное право России: учебник. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2015. – 592 с.
19. Луков В. А. Государственная молодежная политика: проблема социального проектирования будущего России // Гуманитарное знание: тенденции развития в XXI веке. В честь 70-летия Игоря Михайловича Ильинского / колл. моногр. ; под общ. ред. Вал. А. Лукова. М.: Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2006. С. 535-556.