

УДК 347

ББК 67.404

Законодательство субъектов Российской Федерации в области молодежной политики: состояние и пути совершенствования

Е. С. Аничкин, К. Е. Коваленко

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Legislation of Subjects of the Russian Federation in the Field of Youth Policy: State and Ways to Improve

E. S. Anichkin, K. E. Kovalenko

Altai State University (Barnaul, Russia)

В связи с активным обсуждением процессов реформирования российского законодательства актуален вопрос о состоянии и совершенствовании законодательства, определяющего основные направления молодежной политики на региональном уровне. В статье рассмотрено состояние, тенденции развития и пути совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации в области молодежной политики. Проведенный анализ в аспекте его оптимизации позволяет утверждать, что для повышения эффективности регионального правового регулирования общественных отношений в области молодежной политики необходимы правотворческие преобразования. Проведен количественный и качественный анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики, определены критерии его состояния. В статье рассмотрены некоторые особенности законов субъектов Российской Федерации в области молодежной политики, определен типовой круг вопросов правового регулирования, который является общим для всех субъектов Российской Федерации. В заключение сделаны выводы, которые должны создать прочную основу для дальнейшего развития регионального законодательства.

Ключевые слова: молодежная политика, закон, эффективность правового регулирования, законодательство субъектов Российской Федерации, тенденции развития регионального законодательства, недостатки регионального законодательства.

DOI 10.14258/izvasu(2014)2.2-16

Целью национальной молодежной политики является развитие и реализация потенциала молодежи в интересах государства. Согласно Стратегии го-

Active discussion of the reform processes of the Russian legislation raises the question of state and development of legislation defining the main directions in youth policy at the regional level. The article examines the state, trends and ways to improve the legislation of the Russian Federation in the field of youth policy. The analysis in terms of its optimization suggests that to improve the effectiveness of regional legal regulation of social relations in the field of youth policy, law-creating transformations are strongly required. A quantitative and qualitative analysis of the legislation of the Russian Federation in the field of youth policy is conducted; the criteria of its condition are outlined. The article describes some of the features of the laws of the Russian Federation in the field of youth policy, defines typical range of issues of legal regulation, which is common to all subjects of the Russian Federation. Finally, conclusions are given which are to provide a sound basis for the further development of regional legislation.

Key words: youth policy, law, regulatory efficiency, the legislation of the Russian Federation, the development trend of regional legislation disadvantages of regional legislation.

сударственной молодежной политики в Российской Федерации под «государственной молодежной политикой» понимают систему государственных

приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развития ее потенциала в интересах Российской Федерации и, следовательно, на социально-экономическое и культурное развитие страны, обеспечение ее конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности [1]. Основным средством развития потенциала молодежи является ее вовлечение в социально-экономическую, общественно-политическую и социокультурную жизнь российского общества.

В Конституции Российской Федерации содержатся общие, основополагающие положения, применимые при решении вопросов разработки и проведения государственной молодежной политики [2]. Молодежная политика является приоритетным вектором развития государства, направленным на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развития ее потенциала, социально-экономического и культурного развития страны.

Законотворческая деятельность субъектов РФ осуществляется, как правило, по направлениям, обозначенным федеральным законодателем [3, с. 19–23]. Региональное законодательство в области молодежной политики в субъектах РФ помимо закона субъекта РФ предполагает наличие и иных подзаконных актов, развивающих правовое регулирование различных направлений молодежной политики (о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений, о молодежном парламенте, о мерах социальной поддержки молодым семьям и др.)

Приоритеты регулирования вопросов молодежной политики динамичны, поскольку могут быть подвержены изменениям в зависимости от необходимости урегулировать важные вопросы, связанные с экономическим потенциалом, финансовыми возможностями и другими особенностями — демографическими, национальными и иными — конкретного субъекта Российской Федерации [4, с. 99–100]. Правовая основа законодательства в области молодежной политики в субъектах Российской Федерации в настоящее время обусловлена принятием на федеральном уровне ряда правовых актов, таких как:

- Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» [5];
- Постановление Верховного Совета РФ от 03.06.1993 № 5090–1 «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» [6];
- «Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов [7];
- Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 № 1760-р «О Стратегии государственной

молодежной политики в Российской Федерации» [1].

- Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 506-р «Об утверждении Концепции государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, до 2025 года» [8];

В настоящее время во многих субъектах РФ приняты законы, регулирующие общественные отношения в области молодежной политики. Однако их системный анализ свидетельствует об отсутствии единства не только в их содержании, но и при определении их названия. Анализ нормативной правовой базы, регулирующей принципы выработки и реализации государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, позволяет утверждать о достаточной разветвленности регионального законодательства. В том или ином виде законы о молодежной политике приняты подавляющим большинством субъектов РФ:

- **«О молодежи»** (Республика Коми, Рязанская и Челябинская области, город Москва);
- **«О молодежи и государственной молодежной политике»** (Республика Татарстан, Калужская и Ленинградская области);
- **«О молодежи и молодежной политике»** (Архангельская область, город Санкт-Петербург);
- **«Об общих принципах осуществления государственной молодежной политики»** (Кемеровская область);
- **«Об основных направлениях государственной молодежной политики»** (Брянская область);
- **«О реализации государственной молодежной политики»** (Республика Хакасия и Ханты-Мансийский автономный округ);
- **«О государственной молодежной политике»** (республики Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия) и Тыва, Удмуртская и Чувашская республики, Краснодарский и Красноярский края, Амурская, Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Калининградская, Камчатская, Кировская, Курганская, Курская, Липецкая, Магаданская, Московская, Оренбургская, Сахалинская, Свердловская, Тверская и Томская области, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа);
- **«О молодежной политике»** (республики Башкортостан и Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, Приморский и Ставропольский края, Владимирская, Ивановская, Костромская, Нижегородская, Новосибирская, Омская,

Саратовская, Тамбовская, Тюменская, Читинская и Ярославская области, Еврейская автономная область);

- **«О государственной региональной молодежной политике»** (Алтайский край);
- **«О региональной государственной молодежной политике»** (Орловская область);
- **«Об основах молодежной политики»** (Хабаровский край);
- **«О государственной поддержке молодежи»** (Республика Адыгея);
- **«О государственной поддержке молодежи, молодежных и детских общественных объединений»** (Ростовская область).

Базовые законы о молодежной политике действуют в 72 субъектах Российской Федерации, но в 13 субъектах Российской Федерации они отсутствуют: (Республика Калмыкия, Мурманская область, Новгородская область, Забайкальский край, Белгородская область, Смоленская область, Чукотский автономный округ, Ульяновская область, Пермский край, Республика Крым, город федерального значения Севастополь).

Анализ нормативно-правовой базы в субъектах Российской Федерации показывает неоднородность в хронологии принятия основных региональных законов в сфере молодежной политики: многие акты субъектов РФ были приняты в 90-х годах XX века (республики Башкортостан (1991), Татарстан (1993), Дагестан (1997), Ингушетия (1997), Тюменская область (1997) и др.). Их основной недостаток заключается в узконаправленности правового регулирования, поскольку не все сферы региональной молодежной политики ими освещены. Некоторые из приоритетных направлений молодежной политики, предусмотренные в Стратегии государственной молодежной политики, в законодательстве субъектов РФ остались без внимания. В частности не урегулирован вопрос формирования ценностей семьи в молодежной среде; студенческое и ученическое самоуправление ограничено возможностью создания молодежного парламента, отсутствуют акты, нацеленные на формирование у молодежи правосознания.

При отсутствии единого легального определения понятий и институтов молодежной политики в федеральных нормативных актах нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации дают самые различные варианты дефиниций. Региональные акты имеют различные трактовки правовых понятий в сфере молодежной политики, которые в них упоминаются. Например, Закон Удмуртской Республики «О государственной молодежной политике в Удмуртской Республике» в отличие от законов Кировской и Пензенской областей содержит определения таких основных понятий, как «молодежь (молодые граждане)», «молодежное общественное объединение», «детское общественное объединение», «молодая семья»,

«субъекты молодежного предпринимательства», «молодежное самоуправление» и др. Термины и понятия, используемые в подзаконных нормативных актах, предполагают широкое толкование, многое отдается на усмотрение правоприменителей.

Количество базовых законов в субъектах РФ, определяющих основные направления региональной молодежной политики, различно. В основном вектор развития молодежной политики определяют подзаконные акты, развивающие ее отдельные направления: о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений, об организации мониторинга наркоситуации, о мерах по поддержке талантливой молодежи, духовно-нравственное воспитание населения и др.

Нормативными правовыми актами охвачено лишь минимальное количество направлений работы с молодежью, указанных в государственной Стратегии, что говорит практически об отсутствии работы в данном направлении [9, с. 54–67]. В общей массе региональных законов встречается немало таких, которые страдают излишней декларативностью и неопределенностью, в них содержатся в значительной степени описательные положения, за которыми нет ни прав, ни обязанностей. Содержащаяся в областных законах юридическая регламентация носит незавершенный характер: механизмы реализации их положений не устанавливаются с должной конкретностью и определенностью. По мнению Ю. А. Тихомирова, во многих регионах наблюдается чрезмерно упрощенный подход к законодательству, неправильно определяются предмет законодательного регулирования и форма закона, осуществляется примитивное дублирование федеральных норм, отсутствуют механизмы реализации принимаемых актов [10, с. 140–148]. Однако можно выделить и типовой круг вопросов правового регулирования, которые являются общими для всех субъектов РФ: а) поддержка молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации; б) духовно-нравственное развитие и гражданское образование молодежи; в) поддержка инициативной и талантливой молодежи.

Полагаем, что критериями состояния законодательства субъектов РФ в области молодежной политики могут служить:

- 1) соответствие регионального законодательства в области молодежной политики аналогичному законодательству Российской Федерации;
- 2) развитие и конкретизация положений федерального законодательства в законах и концептуальных программных документах субъектов РФ;
- 3) отражение нововведений в области молодежной политики в региональном законодательстве (уровень правовой модернизации);
- 4) уровень соответствия регионального законодательства в области молодежной политики современным

потребностям с учетом системы условий развития региона;

5) укрепление в региональном законодательстве системы мер практического осуществления государственной поддержки молодежи, а также механизма реализации этих мер.

Мнение ученых-правоведов принимается во внимание нечасто, в связи с чем юридическая наука должна активнее привлекаться к региональному правотворчеству. В связи с дальнейшим увеличением массива регионального законодательства все более актуальной становится проблема его систематизации и официального опубликования. Стабильного и качественного законодательства субъектов РФ можно добиться путем повышения эффективности законотворческой деятельности. В этих целях необходимо соблюдение ряда значимых условий и требований.

Анализ действующего законодательства в субъектах Российской Федерации позволил выявить определенные проблемы в правовом регулировании молодежной политики, как то: отсутствие механизмов координации на региональном уровне внутри соответствующего субъекта РФ. Это приводит к крайне неравномерному уровню и объему правового регулирования в субъектах Российской Федерации, к существенным различиям в финансировании региональных программ и проектов молодежной политики, отсутствию согласованности в реализации федеральных и региональных проектов, отсутствию типовых решений по вопросам молодежной политики, что обуславливает образование разнородных правовых актов, осложняет интеграцию федерального законодательства в региональное.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что для повышения эффективности правового регулирования общественных отношений в области молодежной политики субъектов Российской Федерации необходимы следующие правотворческие преобразования:

1. Разработка и принятие базового закона, закрепляющего правовые основы молодежной политики в каждом субъекте Российской Федерации. Данный правовой акт должен быть направлен на создание целостного механизма поддержки молодежной политики в субъектах РФ. Его главное предназначение — создание единой системы понятий в молодежной политике, формулирование принципов и стратегии региональной политики и определение компетенции правотворческих органов субъектов РФ в сфере правового регулирования молодежных отношений. Основная цель закона — стимулирование развития молодежной деятельности посредством организации и реализации

эффективной государственной молодежной политики. Поэтому целесообразно выделить следующие главные его части: базовые правовые понятия и принципы правового регулирования в молодежной сфере; субъекты молодежной деятельности, их права, обязанности и ответственность. Особое внимание следует уделить таким основным направлениям, как совершенствование государственной политики в сфере духовно-нравственного развития и воспитания детей и молодежи, защиты их нравственности; вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях развития; развитие созидательной активности молодежи; социальная интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации [1].

Большое внимание в тексте закона должно быть уделено терминологическому аппарату. Закрепление в основополагающем нормативном правовом акте субъекта РФ, регулирующем комплекс общественных отношений по поводу молодежной политики, основных понятий создаст прочную основу для дальнейшего развития регионального законодательства, поскольку будет способствовать обеспечению его единообразного понимания и использования.

2. На основе базового закона необходимы разработка и принятие иных нормативных актов, направленных на оказание государственной поддержки и стимулирование молодежной политики, и внесение изменений в уже действующие нормативные правовые акты, регулирующие эти вопросы.

3. Разработка и принятие в соответствии с базовым законом системы программ развития и реализации молодежной политики во всех ключевых сферах жизни общества.

4. Обеспечение соблюдения законодательства о государственной молодежной политике, в том числе введение ответственности должностных лиц государственных и муниципальных органов власти за ненадлежащее исполнение законодательства в области молодежной политики.

5. Формирование единых всероссийских показателей оценки эффективности государственной молодежной политики, позволяющих анализировать регионы по данному принципу.

6. Включение в законодательство субъектов РФ положений о проведении научных исследований по проблемам государственной молодежной политики в Российской Федерации, а также о социальной экспертизе программ (проектов) в области государственной молодежной политики в субъекте Российской Федерации.

Библиографический список

1. Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 № 1760-р «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2006. — № 52 (ч. III). — Ст. 5622.
2. Аничкин Е.С. Основные черты развития конституционного законодательства Российской Федерации на рубеже XX–XXI вв. : учебное пособие. — Барнаул, 2007.
3. Данченко А. А. Конституция и региональное законодательство в системе федерализма // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики. — 2012. — № 1 (2).
4. Казанцев М. Ф. Региональное законодательство России: тенденции развития и уровень качества // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — 2013. — Т. 13, № 3.
5. Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Российская газета. — 1995. — № 127.
6. Постановление Верховного Совета РФ от 03.06.1993 № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 25. — Ст. 903.
7. Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов // Администратор образования. — 2012. — № 11.
8. Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 506-р «Об утверждении Концепции государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, до 2025 года» // СЗ РФ. — 2012. — № 17. — Ст. 2062.
9. Зайцева И. А. Государственная молодежная политика Российской Федерации (исторический и правовой аспекты) // Запад — Россия — Восток. Археология. История. Философия. Юриспруденция. 2013. — № 22–23 (1–2).
10. Тихомиров Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 3.