

Павел МЕРКУЛОВ

## ОПЫТ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

*В статье рассматривается процесс становления законодательной базы государственной молодежной политики, анализируются основные нормативно-правовые акты, регламентирующие положение молодежи.*

*The article deals with the process of forming the legislation of state youth policy, analyzes the main legal acts regulating the status of young people.*

**Ключевые слова:**

*молодежь, государственная молодежная политика, законодательство; youth, state youth policy, legislation.*

В 1990-е гг. в постсоветской России начался активный процесс формирования законодательства о государственной молодежной политике (далее – ГМП). Результатом этой работы должно было стать принятие соответствующего закона как правовой основы формирования и реализации государственной молодежной политики в России с определением цели, принципов и приоритетов в качестве важного направления федеральной политики в области социально-экономического, культурного и национального развития страны. Однако этот процесс оказался непоследовательным и сумбурным. Федеральный закон «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации», призванный учесть происшедшие изменения в политическом и социально-экономическом устройстве нашего государства, был принят Государственной Думой ФС РФ<sup>1</sup> и одобрен Советом Федерации ФС РФ<sup>2</sup>, но не был подписан президентом.

В условиях постсоветской России начал складываться объемный массив нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере ГМП. Сюда можно отнести международное, федеральное и региональное законодательство, постановления Федерального Собрания РФ, подзаконные акты Президента РФ и Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств РФ, акты законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ, а также отдельные муниципальные правовые акты. Однако существовавшее законодательство не являлось единым, цельным механизмом, регулирующим ГМП.

В российском законодательстве государственная молодежная политика согласно Основным направлениям государственной молодежной политики в Российской Федерации, одобренным Верховным Советом РФ в июне 1993 г.<sup>3</sup>, определялась как деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. ГМП должна выражать стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование

**МЕРКУЛОВ**

*Павел*

*Александрович –*

*к.филос.н.,*

*докторант*

*Российского*

*государственного*

*университета*

*туризма и сервиса*

*history@land.ru*

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы от 23 июня 1999 г. № 4187-II ГД.

<sup>2</sup> Постановление Совета Федерации от 2 июля 1999 г. № 332-СФ.

<sup>3</sup> Постановление Верховного Совета РФ «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» от 03.06.1993 № 5090-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 25, ст. 903.

у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре Отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека. В целом Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации заложили фундамент создания единой системы законодательства в данной сфере, формирования государственной молодежной политики как юридического института.

Для нормального функционирования государственной молодежной политики необходимо создание действенных конституционно-правовых положений по работе с молодежью и механизмов их осуществления<sup>1</sup>. Важнейшим документом, призванным регулировать ГМП, должна являться Конституция РФ. Однако в самом тексте Конституции отсутствует упоминание о государственной молодежной политике, что сказывается на формировании законодательной базы в данном вопросе и вносит определенные противоречия в практику осуществления молодежной политики. В то же время Конституция РФ содержит ряд принципиальных положений, составляющих основу государственной молодежной политики, разграничивая при этом предметы ведения между различными ветвями власти и их уровнями в нашей стране; в реализации ГМП участвуют все органы государственной власти, определенные Конституцией РФ.

Статья 15 Конституции РФ закрепила положение о приоритете норм международного права по отношению к национальному законодательству. Нормы международного права, международные договоры РФ, резолюции международных организаций, конференций являются составной частью правовой системы России. При формировании ГМП необходимо учитывать имеющийся опыт разработки международных документов по молодежной политике. В этой связи можно выделить такие документы, как «Декларация о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами» (1965 г.), «Руководящие принципы для дальнейшего планирования и осуществления соответствующих последующих мер, касающихся молодежи» (1985 г.),

<sup>1</sup> См.: Кочетков А.В. Законодательство Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики : аналитический обзор. — Самара, 2008, с. 11.

«Всемирная программа действий, касающаяся молодежи, до 2000 года и на последующий период» (1996 г.), «Лиссабонская декларация по молодежной политике и программам» (1998 г.), модельный закон «О молодежи и государственной молодежной политике», принятый постановлением Межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 12 июня 2000 г. № 10-15, предназначенный для использования в национальном законодательстве.

В перечисленных документах всем государствам предлагаются меры по разработке и осуществлению ГМП, молодежь признается одной из наиболее уязвимых в социальном отношении групп общества, содержатся призывы к реализации мер ГМП по 10 приоритетным направлениям: образование молодежи, трудоустройство, борьба с голодом и нищетой среди молодых людей, охрана здоровья, сохранение и улучшение состояния окружающей среды, профилактика наркомании, борьба с юношеской преступностью, организация досуга молодежи, помощь молодым женщинам, участие молодежи в жизни общества и принятии решений.

Вопросы государственной молодежной политики нашли свое отражение в федеральных законах и подзаконных актах, ставших определяющими в области регулирования отношений государства и молодежи. Прежде всего, можно выделить Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. (в редакции от 02.03.2007), в котором в перечне полномочий Правительства РФ в социальной сфере (ст. 16) отмечено, что правительство содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики.

Ряд важных моментов, относящихся к проблематике ГМП, содержится в действующих кодексах Российской Федерации: Гражданском (ч. 1), Семейном, Трудовом, Бюджетном, Налоговом (ч. 2). В этих документах даются понятия правоспособности, дееспособности, эмансипации, впервые в обобщенном виде представлены права несовершеннолетних детей в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка, также устанавливаются осо-

бенности правового регулирования труда молодых людей, не достигших 18-летнего возраста, решения вопросов улучшения условий и охраны труда молодежи. Законодательно предусматривается освобождение от налогообложения выплат, производимых молодежными и детскими организациями своим членам за счет членских взносов, на покрытие расходов, связанных с проведением культурно-массовых, физкультурных и спортивных мероприятий.

В становлении нормативно-правовой базы ГМП важную роль играл Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», определивший общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений. Под государственной поддержкой понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти РФ в соответствии с законодательством в области государственной молодежной политики в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий деятельности таких объединений, направленных на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также на охрану и защиту их прав. Данный закон дал правовое определение понятий «молодежное общественное объединение» и «детское общественное объединение», сформулировал основные цели и задачи данных объединений и установил верхний возраст их участников (ст. 4). Нижние возрастные рамки членов молодежных и детских общественных объединений были установлены Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Статья 19 установила, что членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет, а детских — граждане, достигшие 8 лет.

В ряде федеральных законов, регулирующих ГМП, затрагиваются отдельные вопросы правового положения различных групп молодежи. Статья 32 (п. 2) Федерального закона от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» отнесла к компетенции образовательного учреждения координацию в нем деятельности

детских и молодежных общественных организаций (объединений), не запрещенной законом. Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» установлены основные гарантии прав и законных интересов ребенка в целях создания правовых, социально-экономических условий для их реализации. Этот закон установил цели и принципы государственной политики в интересах детей, разграничил компетенцию в области защиты прав ребенка между органами государственной власти РФ и ее субъектов. В Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определены специальные нормы о защите прав отдельных категорий молодежи в сфере высшего и послевузовского профессионального образования: студентов (ст. 16), слушателей (ст. 18), аспирантов (ст. 19). Данный закон имеет сравнительно узкую направленность, т.к. защищает права молодежи только в сфере образования.

Среди нормативных правовых актов государственных органов РФ необходимо обратить внимание на Постановление Государственной Думы РФ от 4 июля 2001 г. № 1742-III ГД «Об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации». Данная палата создана для изучения проблем молодежи в России, своевременного реагирования на них органов государственной власти, содействия деятельности Государственной Думы РФ в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи, подготовки рекомендаций по решению проблем российской молодежи.

Таким образом, в процессе становления государственной молодежной политики в первое десятилетие постсоветской России сформировался достаточно объемный массив федеральных законов и подзаконных актов, касающихся молодежи и направленных на создание условий для реализации их конституционных прав и свобод. Однако многочисленная нормативно-правовая база государственной политики в отношении молодежи оказалась представлена разрозненными юридическими актами, не оформленными в единое целое — федеральный закон о молодежи.