Сулейманова Сафина Рустэмовна. Особенности организации и деятельности молодежных общественных объединений России и иных стран СНГ: сравнительное конституционно-правовое исследование: автореферат дис. ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Сулейманова Сафина Рустэмовна;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»], 2019

Сулейманова Сафина Рустэмовна Особенности организации и деятельности молодежных общественных объединений России и иных стран СНГ: сравнительное конституционно-правовое исследование

ОГЛАВЛЕНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

кандидат наук Сулейманова Сафина Рустэмовна

ВВЕДЕНИЕ

Глава I. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МОЛОДЕЖНЫХ

ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИИ И ИНЫХ СТРАНАХ

СНГ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1.1. Понятие, сущность и юридическая природа молодежных общественных объединений

1.2. Организационно-правовые формы и виды молодежных общественных объединений

1.3. Цели, задачи и основные модели деятельности молодежных общественных объединений

ГЛАВА II. ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫХ

ФОРМ ОБЪЕДИНЕНИЙ МОЛОДЕЖИ В РОССИИ И ИНЫХ СТРАНАХ

СНГ

2.1. Молодежные консультативно-совещательные органы как форма объединения и деятельности молодежи России и иных стран СНГ

2.2. Межгосударственные институционально-правовые формы деятельности молодежи России и иных стран СНГ

ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА

МОЛОДЕЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ СТРАН СНГ

И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИХ ОРГАНИЗАЦИИ

И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1. Государственная молодежная конституционно-правовая политика: проблема соотношения федерального и регионального законодательства и перспективы его совершенствования

3.2. Проблемы и приоритеты законодательного регулирования взаимодействия молодежных общественных объединений с органами государственной власти

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современный период особую значимость приобретают законодательное обеспечение и дальнейшее развитие институтов гражданского общества. Важнейшим элементом последнего являются различные формы молодежных общественных объединений и объединений молодежи, через которые выявляются и удовлетворяются потребности и интересы граждан. Поэтому особое внимание следует уделить укреплению правового статуса молодежных общественных объединений России и стран СНГ.

Конституции России и иных стран СНГ создают конституционно - правовую основу, определяющую правовой статус молодежных общественных объединений. Несмотря на то что само понятие «молодежь» в тексте Основного закона нашей страны (в отличие от конституций Республики Беларусь, Республики Армения и Республики Молдова) отсутствует, а также не содержится отдельных положений, регламентирующих статус молодежных общественных объединений, их место и роль в системе политических институтов, можно утверждать, что конституционализация данных объединений воплотилась в ряде конституционных норм, содержащихся в первом и во втором разделах Конституции РФ.

Таким образом, проведенное нами исследование позволяет говорить о том, что правовой статус молодежных общественных объединений, действующих на территории стран СНГ, имеет конституционно-правовую природу и сущность, так как вытекает из положений конституций стран СНГ, а закрепленное в конституциях стран СНГ право человека на объединение имеет важное политическое и юридическое значение. Вместе с тем нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность молодежных общественных объединений, требуют дальнейшего совершенствования.

Действующее законодательство Российской Федерации не раскрывает понятия молодежного общественного объединения. Между тем законодательство всех иных стран СНГ, за исключением Российской Федерации, закрепляет нормативное определение дефиниции института молодежных общественных объединений, что указывает на особую правовую, теоретическую и практическую значимость рассматриваемого правового явления. В свою очередь, законодатель Российской Федерации при обращении к данной дефиниции исходит из правовой природы общественного объединения как такового и проектирует его правовой статус и сущность, в том числе и на молодежные объединения, при этом не акцентируя внимания на его особенностях и специфике, которые прослеживаются в отдельных законодательных актах.

Однако выявленные на основе сравнительно-правового анализа конституционно-правовые признаки молодежных общественных объединений, среди которых можно выделить добровольность, общность интересов, наличие общих целей, законность, самоуправление, равноправие, некоммерческий характер деятельности и особый субъектный состав, позволяют дать авторское определение данного института, которое сводится к тому, что молодежное общественное объединение - это некоммерческое, добровольное объединение, членами и участниками которого могут являться лица в возрасте от 14 до 30 лет (в некоторых случаях до 35 и более лет), объединившиеся на основе общности интересов на принципах самоуправления, равноправия и законности, деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития молодежи.

Автором обосновывается необходимость более четкого закрепления правового статуса молодежных общественных объединений путем внесения в действующее законодательство Российской Федерации ряда уточняющих положений.

В ходе сравнительно-правового анализа законодательства России и иных стран СНГ, посредством исследования целей и задач деятельности молодежных общественных объединений автором выявлены основные модели деятельности молодежных объединений, существующих в мире: европейская, американская, социалистическая и смешанная.

Европейская модель деятельности молодежных объединений основывается на принципах социального партнерства, договора, соуправления и сотрудничества государства и молодежных объединений, которые рассматриваются как субъект молодежной политики, осуществляющий реализацию молодежной политики наряду с соответствующими государственными органами (ФРГ, Дания, Швеция, Великобритания, Франция).

Американская модель предполагает деятельность молодежных объединений при минимальном вмешательстве государства в осуществляемый ими процесс реализации молодежной политики. Государство ограничивается предоставлением ряда социальных услуг неблагополучным категориям молодежи и законодательно регламентирует порядок расходования выделенных средств (США, Канада).

Социалистическая модель предполагает непосредственное участие молодежных объединений в формировании и реализации государственной политики при безусловном подчинении программе партии и государства (СССР, КНР).

Автором сделан вывод о том, что деятельность молодежных общественных объединений России и иных стран СНГ одновременно вбирает в себя черты социалистической и европейской моделей, что позволяет охарактеризовать такую модель как смешанную.

Выделение моделей деятельности молодежных общественных объединений, позволяет более комплексно подойти к исследованию юридической природы молодежных объединений и выработать направления дальнейшего совершенствования законодательства России и иных стран СНГ.

На основе теоретического анализа, анализа признаков правового института молодежного общественного объединения, в целях выявления и обобщения критериев классификации молодежных общественных объединений стран СНГ автор выделяет следующие виды молодежных общественных объединений, действующих на территории стран СНГ.

1. В зависимости от юридического статуса: 1) зарегистрированные в установленном порядке; 2) осуществляющие деятельность без государственной регистрации; 3) зарегистрированные в установленном законами стран СНГ порядке и пользующиеся государственной поддержкой.
2. В зависимости от организационно-правовой формы выделяются:

1) организации; 2) общественные движения; 3) общественные фонды; 4) общественные учреждения; 5) органы общественной самодеятельности; 6) государственно-общественные и общественно-государственные

организации.

1. В зависимости от территориальной сферы деятельности:
2. международные; 2) общероссийские; 3) межрегиональные; 4) региональные (республиканские, краевые, областные, окружные); 5) местные (городские, районные и пр.).
3. В зависимости от целей деятельности: 1) политические и
4. неполитические. Политические в зависимости от принадлежности

к деятельности политических партий: а) молодежные объединения,

действующие при политических партиях, и б) автономные политические молодежные объединения. Неполитические молодежные объединения в зависимости от содержания деятельности: а) социальные;

б) благотворительные; в) экологические; г) студенческие; д) религиозные; е) спортивные и т.д.

Автор приходит к выводу о том, что закрепленные в законодательстве постсоветского пространства организационно-правовые формы общественных объединений не отражают в полной мере всего разнообразия молодежных организационных структур, существующих на территории стран СНГ.

Например, в политико-правовой действительности всех без исключения стран СНГ имеет место деятельность так называемых государственных молодежных общественных объединений. Однако только законодательство Республики Беларусь закрепляет правовой статус таких объединений, формально обозначая их как государственно-общественные организации и устанавливая конституционно-правовые границы воздействия государства на их деятельность. Между тем в Российской Федерации подобные объединения признаются общественно-государственными, однако законодательно в качестве отдельной организационно-правовой формы не выделяются.

В связи с этим автор приходит к выводу о необходимости законодательного разграничения института общественно-государственных молодежных объединений от института молодежных объединений, выражающих интересы молодежи без вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц, и предлагает законодательное закрепление правового статуса общественно-государственных и государственно­общественных молодежных объединений, действующих на территории Российской Федерации.

Кроме того, в условиях новых плюралистических основ и демократической формы правления современной России и конституционно - правовой действительности иных стран постсоветского пространства реализация молодежью своих конституционных прав путем коллективного выражения своих интересов не ограничивается участием в молодежных общественных объединениях. Важным правовым механизмом реализации конституционных прав и свобод молодежи Российской Федерации и иных стран СНГ становится участие в «объединениях молодежи».

В ходе конституционно-правового исследования юридической природы различных форм объединений молодежи, выявленного путем сравнительно­правового анализа законодательства стран СНГ и законодательного опыта Киргизской Республики в части закрепления и выделения правового статуса отдельных форм объединений молодежи, в целях устранения правового пробела в законодательстве и исключения двоякого толкования и смешения понятий обоснована необходимость и целесообразность правового разграничения таких институционально-правовых дефиниций, как «молодежное общественное объединение», «неформальное объединение молодежи», «консультативный совет молодежи». Также аргументирована необходимость и целесообразность выделения внутри «консультативных советов молодежи» таких форм объединения молодежи, как консультативно­совещательные органы молодежи и молодежные общественно­государственные органы (молодежные советы).

Недооценена конституционно-правовая роль и молодежных консультативно-совещательных органов молодежи. На сегодняшний день только в 7 регионах России за консультативно-совещательными органами молодежи закреплено право законодательной инициативы. При этом за молодежной парламентской структурой федерального уровня закрепляется лишь право на принятие актов в форме рекомендаций и обращений, то есть в форме законопредложений, представляющих собой не оформленную окончательно идею, концепцию будущего закона. Законодательством иных стран СНГ право законодательной инициативны за молодежными парламентами также не закреплено.

На основе сравнительно-правового анализа законодательства стран СНГ, субъектов Российской Федерации и положительного опыта ряда регионов России, в целях обеспечения прав и свобод молодежи, повышения результативности деятельности молодежных объединений, а также укрепления позиций гражданского общества автор делает вывод о целесообразности закрепления за консультативно-совещательными органами молодежи, действующими при законодательных органах власти постсоветских государств, и национальными молодежными общественными объединениями стран СНГ права законодательной инициативы в сфере реализации государственной молодежной политики.

На основе проведенного исследования автор выявил, что в ряде субъектов Российской Федерации сложилась практика назначения органами государственной власти или должностными лицами членов консультативно - совещательных органов, в то время как в большинстве регионов России и в странах СНГ они избираются непосредственно самой молодежью и ее объединениями. Автор приходит к выводу о том, что такие «перепады демократичности» нарушают принцип равенства прав молодежи, их равного доступа к формированию молодежных консультативно-совещательных структур и равные возможности при конкурсной процедуре отбора. Молодежные парламенты регионов России, сформированные при непосредственном волевом участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не должны иметь легитимного права выступать от имени гражданского общества, а именно от молодежи региона, поскольку это мешает эффективной работе молодежного парламента и его позитивному восприятию самой молодежью.

В связи с этим автор считает целесообразным при непосредственном участии Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации разработать единый нормативный подход порядка формирования молодежных парламентов, действующих на территории Российской Федерации, путем закрепления соответствующих норм в Типовом Положении, рекомендованном молодежным консультативно-совещательным структурам субъектов РФ.

В современной России эффективность государственной власти во многом зависит от степени ее взаимодействия с гражданским обществом и важнейшими его институтами, в том числе молодежными общественными объединениями. На сегодняшний день взаимодействие органов

государственной власти стран СНГ с молодежными объединениями осуществляется на трех основных уровнях: 1) на уровне непосредственного сотрудничества с молодежным общественным объединением и предоставление ему финансовой, кадровой, правовой, организационной государственной поддержки; 2) на уровне координации и сотрудничества с консультативно-совещательными органами молодежи по важным

направлениям государственной молодежной политики и обсуждении актуальных для молодежи и ее объединений вопросов; 3) на уровне управления, координации и взаимодействия с молодежными объединениями в рамках работы советов по делам молодежи в целях разработки и реализации стратегических проектов и программ в сфере государственной молодежной политики. Однако ситуация осложнена тем, что сама система органов государственной власти, в компетенции которой находится реализации государственной молодежной политики, остается достаточно запутанной и нелогичной, что является барьером на пути к системности и единству подходов и механизмов работы с молодежью и ее объединениями.

С учетом как положительного, так и отрицательного опыта таких стран, как Белоруссия, Молдавия, Таджикистан, Туркменистан, Казахстан, Киргизия в части разграничения полномочий центральных и местных органов власти в указанной сфере, в целях устранения пробелов в российском законодательстве и затруднений при реализации государственной молодежной политики, сделан вывод о целесообразности введения разграничения полномочий органов власти, осуществляющих ее реализацию, на федеральном, региональном и местном уровнях, а также закрепления в российском законодательстве конституционно-правовой модели разграничения полномочий федеральных уполномоченных органов исполнительной власти.

Существует проблема того, что на сегодняшний день при государственных органах власти создано и задействовано достаточно большое количество молодежных структур, отличающихся друг от друга только моделью механизма взаимодействия с государством, при этом нередко имеющих похожие функции и полномочия. Подобное явление, с одной стороны, представляет собой положительную тенденцию, так как позволяет соблюсти конституционно закрепленный принцип плюрализма мнений и обеспечить разносторонность рассматриваемых проблем и вопросов государственной молодежной политики, однако, с другой стороны, подобная ситуация требует высокого уровня координации и системности как внутри самих структур гражданского общества, так и со стороны органов государственной власти.

В России, в отличие от ряда стран СНГ и зарубежных стран, до сих пор не принят федеральный закон «О государственной молодежной политике», который позволил бы создать надежную правовую основу для реализации молодежной политики на всей территории России и устранить бессистемность и наличие пробелов в российском законодательстве в рассматриваемой сфере. Это приводит к противоречию федерального и регионального законодательства. Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере регулирования государственной молодежной политики весьма неоднородно и порой серьезно отличается степенью законодательной регламентации. Другими словами, массив принятых в регионах законов о молодежи отличается не только уровнем законодательной техники, но и существенными качественными характеристиками: подходами органов государственной

власти к реализации прав и свобод молодежи и ее объединений, предметным содержанием, структурой и практической значимостью. Каждый регион по - своему трактует понятия «молодая семья» или «молодой специалист». В регионах отличается даже трактовка понятия «молодежь», не говоря уже о возрастных границах. Этот вопрос был поверхностно решен «Основами государственной молодежной политики до 2025 года», но сами подходы к реализации молодежной политики в регионах остаются неизменными. Кроме того, в ряде субъектов Российской Федерации процесс реализации молодежной политики законодательно не урегулирован, а это значит, что ее построение не имеет под собой какого-либо комплексного подхода и единого механизма, а регулируется точечно и ситуационно, опираясь лишь на общие принципы, цели и направления, предусмотренные федеральным законодательством.

На основе анализа законодательства стран СНГ в части, касающейся закрепления положений, посвященных общим вопросам реализации государственной молодежной политики, определения правового статуса молодежных общественных объединений и порядка их государственной поддержки в одном законодательном акте предложено унифицировать российское законодательство в сфере молодежной политики путем принятия Федерального закона «О государственной молодежной политике», который позволил бы создать надежную правовую основу для реализации молодежной политики на всей территории России и устранить бессистемность и пробельность российского законодательства в рассматриваемой сфере.