Шелудякова Татьяна Васильевна. Государственная молодежная политика в России и зарубежных странах: конституционно-правовое исследование: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Шелудякова Татьяна Васильевна;[Место защиты: ФГАОУВО Белгородский государственный национальный исследовательский университет], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Конституционно-правовое доктринирование молодежной политики в Российской Федерации**

1. Молодежная политика: конституционно-правовые трактовки и критерии обособления 13

2. Государственно-правовое содержание молодежной политики в России 28

3. Молодежь как особый субъект конституционно-правовых отношений 45

**Глава II. Конституционно-правовое обеспечение государственной молодежной политики в России 58**

1. Уровни конституционно-правового регулирования государственной молодежной политикив Российской Федерации

2. Полномочия государственных органов по формированию и реализации молодежной политики 73

3. Молодежная политика в субъектах Российской Федерации: конституционное (уставное) учреждение, правовое регулирование и реализация

4. Институциональные гарантии конституционных прав молодежи в Российской Федерации 104

**Глава III. Конституционно-правовые особенности молодежной политики в зарубежных странах 123**

1. Конституирование молодежной политики в зарубежных странах 123

2. Конституционно-правовые полномочия публичных субъектов молодежной политики 134

3. Социальные приоритеты

молодежной политики в зарубежных странах 148

Заключение 160

Список использованных правовых источников и литературы 164

* [Государственно-правовое содержание молодежной политики в России](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennaja-molodezhnaja-politika-v-rossii-i-zarubezhnyh-stranah-konstitucionno.html#7675991)
* [Молодежь как особый субъект конституционно-правовых отношений](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennaja-molodezhnaja-politika-v-rossii-i-zarubezhnyh-stranah-konstitucionno.html#7675992)
* [Полномочия государственных органов по формированию и реализации молодежной политики](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennaja-molodezhnaja-politika-v-rossii-i-zarubezhnyh-stranah-konstitucionno.html#7675993)
* [Конституционно-правовые полномочия публичных субъектов молодежной политики](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennaja-molodezhnaja-politika-v-rossii-i-zarubezhnyh-stranah-konstitucionno.html#7675994)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что изменения, происходящие в современном российском обществе и государстве, ставят новые приоритетные задачи для молодежной политики в нашей стране. В Послании Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что видит «в молодом поколении надежную, прочную опору России в бурном, сложном XXI веке» и верит, что «это поколение способно не только отвечать на вызовы времени, но и на равных участвовать в формировании интеллектуальной, технологической, культурной повестки глобального развития»1.

Молодежь представляет собой категорию населения, численность которой, согласно статистическим данным, составляет в нашей стране примерно 22 процента. На сегодняшний день необходимость конституционно-правового регулирования молодежной политики вызвана противоречиями между потребностями молодежи и способностью государства их обеспечить; между стремлением молодых людей к реформам и состоянием стабильности общества в целом.

При этом, положительный зарубежный опыт в исследуемой проблематике свидетельствует о том, что эффективно проводимая молодежная политика является существенным условием формирования социального государства и конкурентоспособной экономики. С 1965 г. Генеральной Ассамблей ООН было принято множество программ в интересах молодежи, но, вместе с тем, можно лишь условно говорить о проведении в России молодежной политики. Имеет место нормативное регулирование, направленное на разрешение конкретных проблем, однако отсутствует комплексный, системный подход к молодежной политике. Отсюда следует вывод, что молодежная политика должна быть системной, целенаправленной, единой.

1 Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. – 2016. – 1 декабря.

Актуальность темы обусловлена также и тем обстоятельством, что в науке конституционного права не осуществлено конституционно-правовое доктринирование государственной молодежной политики на современном этапе развития российского государства. Исследование молодежной политики в России и зарубежных странах, несмотря на научно-практическую актуальность и значимость, не являлись объектом самостоятельного диссертационного исследования.

Приведенные выше доводы и обусловили выбор темы диссертационной работы.

**Степень научной разработанности темы диссертации**. Молодежная политика как объект правовых исследований была представлена в трудах Н.В. Варламовой, И.С. Кона, А.В. Кочеткова, В.В. Нехаева, Е.А. Певцовой, А.Н. Серого, Р.И. Тимофеевой, В.Е. Чиркина и др.

В существующих работах в государственно-политическом ключе молодежная политика исследована З.А. Зумакуловой «Государственная молодежная политика в современной России: правовые аспекты» (Ростов-на-Дону, 2004 г.). С теоретико-правовых позиций – в работах В.В. Нехаева «Правовое обеспечение государственной молодежной политики в России: середина 1980-х – 1993 годы» (М., 2006 г.), А.В. Кочеткова «Теория правового регулирования государственной молодежной политики в России» (Санкт-Петербург, 2010 г.).

С точки зрения административно-правового регулирования – в диссертации «Правовое регулирование расходов на реализацию государственной молодежной политики как части социальной политики в современных условиях развития России» (М., 2006 г.).

С позиций конституционного права молодежная политика исследована: Е.Б. Балашовым «Молодежная политика как объект правового регулирования» (М., 2002 г.), А.А. Шашенковым «Конституционно-правовое положение молодежи в Российской Федерации» (М., 2004 г.), Р.И. Тимофеевой «Конституционно-правовые основы государственной молодежной политики» (Челя-

5 бинск, 2006 г.), А.С. Акритовым «Конституционно-правовое регулирование участия молодежи в деятельности государственных и муниципальных органов» (Ставрополь, 2012 г.). С использованием конституционного инструментария в исследовании права на образование – Т.Н. Матюшевой «Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации» (Москва, 2012 г.).

Вместе с тем современные вызовы реализации государственной молодежной политики требуют своего критического осмысления, а появившиеся в последние годы новые проблемы в исследуемой области закономерно требуют научного обоснования путей их решения.

**Объектом диссертационного исследования** выступила совокупность общественных отношений, связанных с учреждением, регулированием и реализацией государственной молодежной политики в России и зарубежных странах.

**Предмет диссертационного исследования** составили нормы конституционного и иных отраслей права, опосредующих обеспечение государственной молодежной политики, практика применения этих норм, а также сложившиеся в конституционно-правовой науке соответствующие концепции, иные теоретические подходы и обоснования.

**Цель диссертационного исследования** – конституционно-правовое доктринирование молодежной политики в Российской Федерации, раскрытие ее особенностей и способов обеспечения с учетом соответствующего опыта зарубежных стран, формулирование предложений законодательного и правоприменительного характера.

Достижению заявленной цели способствовало решение следующих исследовательских **задач**:

– обобщение конституционно-правовых трактовок о молодежной политике, выделение критериев обособления;

– исследование государственно-правового содержания молодежной политики;

– выявление двойственности конституционно-правового статуса молодежи как особого субъекта правоотношений;

– разграничение уровней конституционно-правового регулирования государственной молодежной политики в России;

– классификация полномочий государственных органов по формированию и реализации молодежной политики;

– исследование учреждения, правового регулирования и реализации молодежной политики в субъектах Российской Федерации;

– сравнительный анализ конституционно-правового регулирования молодежной политики в зарубежном законодательстве;

– выделение конституционно-правовых полномочий публичных субъектов и социальных приоритетов молодежной политики зарубежных стран;

– формулирование предложений, направленных на совершенствование законодательства о молодежной политике в Российской Федерации.

**Методологическая основа исследования** сформирована с учетом диалектического подхода к изучению социальных процессов и явлений и представлена совокупностью общенаучных (абстрагирования, системный, анализа и синтеза, др.) и частнонаучных (формально-юридический, лингвистический, историко-правовой, сравнительно-правовой, др.) методов.

Метод абстрагирования использован при разработке юридических конструкций «государственная молодежная политика», «государственная поддержка молодежи», «конституционные гарантии прав молодежи»; системный метод – при реализации регулятивного и компонентного подходов к исследованию содержания молодежной политики; анализ и синтез – при выявлении сходства и различия законов о молодежи зарубежных стран.

Формально-юридический и лингвистический методы применены при рассмотрении уровней конституционно-правового регулирования молодежной политики; сравнительно-правовой – при выявлении особенностей молодежной политики в субъектах Российской Федерации и в зарубежных стра-

7 нах. Были также привлечены статистические методы при анализе данных о трудоустройстве, образованности, заболеваемости молодежи и т.д.

**Теоретическая основа диссертационного исследования** сформиро  
вана с учетом разработок и выводов таких авторов как С.А. Авакьян,  
С.С. Алексеев, П.А. Астафичев, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, Н.В. Бутусова,  
Т.М. Бялкина, Н.В. Витрук, Т.Д. Зражевская, В.Е. Зорькин, Е.А. Лукашева,  
В.В. Маклаков, М.В. Мархгейм, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов,

Т.Н. Матюшева, Н.А. Михалева, В.С. Нерсесянц, А.Н. Нифанов,

Л.А. Окуньков, В.С. Основин, В.В. Павловский, А.Е. Постников,

Ю.Н. Старилов, А.А. Тер-Акопов, Е.Е. Тонков, Б.Н. Топорнин, Р.О. Халфина, Т.Я. Хабриева, А. Шайо, Б.С. Эбзеев и др.

**Правовую основу диссертационного исследования** составили федеральные правовые акты (Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы; постановления и определения Конституционного Суда России; подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие молодежную политику); правовые акты субъектов Российской Федерации (конституции и уставы субъектов Российской Федерации; законы о молодежной политике субъектов Российской Федерации); конституционные и иные акты зарубежных стран (конституции 105 стран Европы, Азии, Северной и Южной Америки; законы о молодежи Федеративной Республики Германия, Китайской Народной Республики, Республик Казахстана и Беларуси, Королевства Швеции), а также связанные с проблемой международные правовые акты.

**Эмпирическая основа исследования** охватывает Послания Президен  
та Российской Федерации (2010-2016 гг.), ежегодные доклады Уполномочен  
ного по правам человека Российской Федерации (2008-2015 гг.), доклады  
уполномоченного по правам человека в Воронежской области

(2011-2016 гг.), материалы судебной практики, соответствующие официальные социально-экономические показатели, а также результаты реализации федеральных молодежных программ (2011-2016 гг.).

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея о конституционно-правовом доктри-нировании современной государственной молодежной политики в России;

– предложены: авторский подход к содержательному структурированию государственной молодежной политики; классификация полномочий органов государственной власти по формированию и реализации молодежной политики в Российской Федерации; классификация конституционных гарантий прав молодежи в зарубежных странах;

– доказаны: субъект-объектная двойственность конституционно-правового статуса молодежи; оперативный и перспективный варианты кон-ституционализации молодежи и молодежной политики; систематизация конституционно-формализованных характеристик молодежной политики в зарубежных странах; закономерности законодательной конкретизации молодежной политики;

– введены в научный оборот авторские трактовки: государственной молодежной политики; поддержки молодежи; уровней правового регулирования молодежной политики; конституционных гарантий прав молодежи.

**На защиту** выносятся следующие **положения,** обладающие элементами научной новизны:

1. Сформулированная на основе выявленных признаков авторская трактовка государственной молодежной политики, которая представляет собой конституционно-опосредованную целенаправленную деятельность российского общества и государства по гарантированию прав молодежи, развитию молодежных организаций и инициатив. Государственная молодежная политика предполагает совместную деятельность нескольких групп субъектов (специально уполномоченных государственных; общественных объединений и граждан), реализацию с помощью правовых средств (общих и специальных), использование инновационных подходов.

1. Авторский подход к содержательному структурированию государственной молодежной политики, включающий институциональный (отражает субъектов, реализующих молодежную политику), регулятивный (включает нормативное и ненормативное регулирование), функциональный (представляет формы и методы ее осуществления, финансирование), культурно-идеологический (касается формирования идеологии и политической социализации молодежи) компоненты. Развитию государственной молодежной политики содействуют Молодежный парламент и Молодежное правительство как в концептуальном, так и в практическом смыслах.
2. Обоснование субъект-объектной двойственности конституционно-правового статуса молодежи как особого субъекта правоотношений. Это выражается в том, что молодежь, с одной стороны, является субъектом молодежной политики, обладающим правами и обязанностями в ее реализации; с другой, – выступает объектом молодежной политики (именно на нее направлена деятельность государственных органов посредством законодательного закрепления, фактического предоставления экономических, социальных, культурных и иных благ, а также их обеспечение).

4. Варианты конституционализации молодежи (как субъекта конститу  
ционно-правовых отношений) и молодежной политики. В качестве оператив  
ного варианта предложено внесение поправки в п. ж. части 1 ст. 72 Консти  
туции России, изложив его в следующей редакции: «1. В совместном ведении  
Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:  
…координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, от  
цовства и детства; молодежи, социальная защита, включая социальное обес  
печение; …».

Перспективный вариант – в случае принятия новой российской Конституции целесообразно выделить отдельную статью о молодежи в главе о правах и свободах человека и гражданина, изложив ее в следующей редакции: «1. Государственная молодежная политика – приоритетное направление государственной политики, целью которой является создание благоприятных

10 перспектив для развития молодежи. Органы государственной власти и местного самоуправления формируют и реализуют молодежную политику совместно с молодежными и иными институтами гражданского общества. 2. Государство поддерживает молодежь в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни общества. Государство поощряет инициативу молодежи в конституционном развитии России. 3. Государство гарантирует права молодежи на духовное, нравственное, физическое здоровье и развитие; на образование, культуру, спорт и отдых».

5. Предложенная автором классификация полномочий органов государ  
ственной власти в Российской Федерации по реализации молодежной политики.  
Выделены и содержательно раскрыты стратегическая, нормативно-регулятивная,  
правореализующая, финансово-экономическая и организационно-информацион  
ная группы полномочий. Это позволяет определить приоритетность полномочий  
при формировании законодательства в исследуемой сфере.

6. Проект Федерального закона «О государственной молодежной поли  
тике в Российской Федерации», в котором предложено закрепить: основные  
понятия, принципы, цели, приоритетные направления, полномочия органов  
государственной власти, механизм и меры реализации молодежной полити  
ки, ее субъекты.

7. Систематизированные конституционно-формализованные характе  
ристики молодежной политики в зарубежных странах, которая определяется  
как самостоятельный вид государственной политики; как сфера реализации  
прав и гарантий молодежи; как конституционный приоритет, выражающийся  
в поддержке и защите молодежи.

Закономерности законодательной конкретизации молодежной политики выражаются в закреплении норм о социальных правах молодежи и особенностях их реализации; определении мер государственной поддержки молодежи; разграничении компетенции органов государственной власти и местных сообществ; установлении мер по защите молодежи от негативного

11 информационного влияния; развитии молодежного международного обмена и межнационального сотрудничества.

8. Классификация конституционных гарантий прав молодежи в зарубежных странах, в результате которой выделены:

– личностно-ориентированные (обеспечение принципа равенства и защиты от дискриминации, особые условия развития молодежи);

– экономические (профессиональный рост, стабильность карьеры, возможность использования инноваций);

– идеологические (формирование мировоззрения, правовое просвещение); социально-охранительные (защита и охрана от негативного влияния факторов социальной среды, эксплуатации, насилия);

– культурно-образовательные (повышение образованности, воспитание, культурное развитие) гарантии.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования выразилась в том, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– обоснованы: двойственность конституционно-правового статуса молодежи; модификации конституционализации молодежи и молодежной политики как субъекта конституционно-правовых отношений;

– изучены: конституционные характеристики, закономерности законодательной конкретизации и социальные приоритеты молодежной политики в зарубежных странах;

– проведена модернизация подхода к трактовке государственной молодежной политики и ее содержательному структурированию.

**Практическая значимость** проведенного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в правотворческой деятельности, правоприменительной практике органов государственной власти и их должностных лиц; при разработке и преподавании курсов «Конституционное право», «Конституционное право зарубежных стран», «Защита прав

12 человека» и др., а также при разработке учебных, учебно-методических пособий, программ.

**Степень достоверности** проведенного конституционно-правового исследования государственной молодежной политики в России и зарубежных странах, обоснование и формулирование предложений по ее оптимизации опосредованы использованием доктринальных трудов и применением апробированных научных методов, соблюдением научно-методологических требований, анализом официальных правовых документов концептуального характера, нормативных актов, обобщением изученных научных источников.

**Апробация результатов диссертационного исследования** осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседании кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Выводы автора излагались в процессе участия на 12 международных, всероссийских, университетских научных и научно-практических конференциях, а также в практической деятельности автора. Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в монографии, 33 научных статьях, 15 из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах. Общий объем публикаций составил более 22 п.л.

**Структура** диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами, спецификой избранной темы, логикой развития проблемы и состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения, списка использованных правовых источников и литературы и приложений.

## Государственно-правовое содержание молодежной политики в России

Первый признак ГМП – это совместная деятельность нескольких групп субъектов: специально уполномоченных; общественных объединений и граждан. В соответствии с Конституцией России и действующим законодательством к специально уполномоченным субъектам относятся следующие:

1) органы государственной власти Российской Федерации: устанавливают основы федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ);

2) Министерство образования и науки Российской Федерации – «осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере молодежной политики» (ст. 1 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации»1).

3) Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) -«утверждает формы свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации; принимает решения о государственной регистрации; выдает зарегистрированное свидетельство; осуществляет федеральный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений; ведет их ведомственный реестр (ст. 7 Указа Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации») 2;

4) Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) - осу ществляет «функции по оказанию государственных услуг и управлению гос ударственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, взаимодействие с общественными организациями и движениями, мероприятия, направленные на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственное и патриотическое воспитание и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей»1 (ст. 1).

5) прокуратура Российской Федерации – «осуществляет надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» (ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») 2;

6) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации -рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих (ст. 15,16 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»)3;

7) органы государственной власти субъектов Российской Федерации -обеспечивают защиту прав и свобод человека и гражданина; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; защиту семьи, материнства, отцовства и детства; социальную защиту (ст. 72 Конституции РФ).

8) региональный омбудсмен - обеспечивает гарантии соблюдения, защиты и восстановления нарушенных прав человека органами государственной власти Воронежской области, иными государственными органами Воро - Ст. 1011. нежской области, органами местного самоуправления и их должностными лицами (ст. 3 закона Воронежской области «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области»)1;

9) органы местного самоуправления – «организуют и осуществляют мероприятия по работе с детьми и молодежью»2 (ст. 14-16, 16.2. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Второй вид субъектов, реализующих молодежную политику, это общественные объединения и граждане. В гражданском обществе самоуправление является базисом народовластия, поэтому оно присутствует на всех уровнях публичной власти и в деятельности общественных объединений, сущностным признаком которых является совместная деятельность граждан по реализации и защите общих интересов, достижению уставных целей. Этот признак присущ любому общественному объединению граждан независимо от его организационно-правовой формы. ФЗ «Об общественных объединениях» предусматривает несколько организационно-правовых форм общественных объединений (ст.8-12)3. Молодежные общественные объединения в отдельную организационно-правовую форму не выделяются. Особенность молодежной политики заключается в том, что она реализуется не только публичными органами власти, но и созданными общественными объединениями, при этом, не обязательно молодежными. Граждане объединяются для совместных действий, они соединены общей целью, ценностями, системой норм, часто - неформальным лидером. Основная причина этих объединений - социальная дезорганизация, недовольства, изменение системы ценностей, побуждающие определенную часть общества искать формы самореализации. «Общественное движение, как правило, имеет своего лидера, судьба или жизненный опыт которого вдохновляет участников на активную деятельность для достижения поставленных целей»

Следовательно, государственная молодежная политика реализуется двумя видами субъектов: публичными органами власти (специально уполномоченными субъектами), общественными объединениями и гражданами. Отличие между ними заключается в характере проявляемой воли. В первом случае она имеет публично-властный характер, во втором - общественный. Первый вид субъектов применяет в случае надобности меры государственного принуждения. Деятельность этих субъектов осуществляется разными методами и способами, однако, цель у них общая – содействие успешной интеграции молодежи в общество, повышение качества ее жизни, создание благоприятных условий для ее эффективной самореализации2.

## Молодежь как особый субъект конституционно-правовых отношений

Соответственно, можно сделать вывод о том, что формирование и реализация молодежной политики не являлись и до сих пор не являются приоритетным направлением государственной политики, так как о ней даже не было упомянуто в важнейших конституционных и других нормативных актах. Договорами о разграничении предметов ведения и полномочий ГМП урегулирована не была, что впоследствии явилось одной из предпосылок ее недостаточного законодательного регулирования на федеральном уровне, бессистемностью нормотворческого обеспечения на региональном уровне, а также низкой эффективностью механизмов реализации молодежных программ. Еще 15 лет назад С.В. Поленина отмечала, что главными недостатками состояния законодательства о молодежи являются «его бессистемность, внутренняя противоречивость и излишняя многочисленность нормативных правовых актов»1. Эти же проблемы не перестают быть актуальными и сегодня, российское законодательство о молодежи отличается неполнотой, многочисленными противоречиями и несогласованностями.

Правовой основой значительных преобразований в разграничении предметов ведения и полномочий в дальнейшем явился ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»2.

В нем закреплено 73 полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта (за исключением субвенций из федерального бюджета) и 32 вида региональной собственности. Вне зоны действия указанных полномочий практически не найти те, которые бы составляли собственные полномочия субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пп. 58 ст. 26.3 указанного акта к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится «осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью» (внесен в 2005г.) Если взять за основу классификацию И. А. Умновой1, это полномочие можно причислить к организационным и исполнительным функциям.

Практика пошла по пути разграничения предметов ведения и полномочий федеральными законами. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти при реализации ГМП в идеале должны быть урегулированы в Федеральном законе «О государственной молодежной политике в Российской Федерации».

При исследовании проблематики конституционного разграничения предметов ведения и полномочий в сфере формирования государственной молодежной политики в ретроспективе отслеживаются попытки законодателя определить полномочия между Россией и ее субъектами. Еще в законе СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»2 предметы ведения между Союзом ССР и входящими в его состав республиками были урегулированы довольно детально. В условиях прекращения деятельности комсомольских организаций, процесс формирования и нормативного урегулирования государственной молодежной политики был затруднен, прежде всего, вопросами противостояния Союза ССР и РСФСР, отсутствием у руководства России вообще какой бы то целостной, продуманной программы реформ, а также пассивностью и недостаточной авторитетностью многих молодежных лидеров. Однако уже тогда была предпринята попытка законодательного разграничения предметов ведения и основных полномочий в об-1 См.: Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарно 68 ласти государственной молодежной политики. Этот закон просуществовал более двадцати лет и утратил силу лишь с сентября 2013г.

При исследовании внесенных в Государственную Думу проектов Федеральных законов о молодежной политике (их было уже пять) становится понятным, что субъектам законодательной инициативы разграничение предметов ведения и полномочий в реализации государственной молодежной политики представляется по-разному.

В одном из первых законопроектов «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации»1, внесенном депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее -ГД ФС РФ) (который был принят ГД ФС РФ в I чтении в ноябре 1998г.), полномочия органов государственной власти были четко разграничены на исключительные полномочия органов федеральных государственной власти и совместные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако этот законопроект был отклонен Президентом России Б.Н. Ельциным в силу ряда причин, основной из которых стала проблема финансирования2.

## Полномочия государственных органов по формированию и реализации молодежной политики

При сравнении принципов ГМП, закрепленных в тексте региональных законов, можно выделить общие принципы, которые содержатся в большинстве из них. Это соблюдение равенства прав и свобод человека и гражданина; привлечение молодых граждан к участию в формировании и реализации молодежной политики; защита прав и законных интересов молодежи; сочетание государственных, общественных интересов и прав личности в формировании и реализации ГМП.

Принцип содействия инициативной деятельности, направленной на самостоятельное решение молодежью экономических, социальных и иных вопросов, который часто встречается в законах субъектов РФ, можно расценить как передачу бремени по реализации молодежной политики от органов власти самой молодежи. То же самое предусмотрено принципом приоритета или равенства общественных инициатив по сравнению с соответствующей деятельностью государственных органов и учреждений при финансировании мероприятий в области молодежной политики. Создается впечатление, что органам государственной власти, реализующим ГМП, хотелось бы, чтобы представители бизнеса и общественные объединения взяли на себя финансовое обеспечение программ и мероприятий в сфере молодежной политики1.

Принцип ответственности субъектов государственной молодежной политики за последствия своей деятельности встречается всего один раз в законе Вологодской области «О государственной молодежной политике Вологодской области» (ст.4)2, при этом взаимная ответственность государства и молодых граждан закреплена в двух законах - Ставропольского края1 и Республики Саха (Якутия)2.

В изученных региональных законах диссертантом выявлены особенности основных направлений молодежной политики в социальной сфере. Основными из них являются: обеспечение прав и гарантий молодежи в сфере получения социальных услуг; создание социально-экономических условий для выбора молодыми гражданами своего жизненного пути; формирование здорового образа жизни; организация отдыха и оздоровления молодежи; обеспечение правовых и социальных гарантий в области труда и занятости молодежи; реализации творческого потенциала молодежи.

Более детально в основных направлениях ГМП урегулирована помощь молодым гражданам в решении их социальных проблем. К примеру, в области жилищного обеспечения закреплена поддержка молодых семей при приобретении и строительстве жилья (Удмуртская Республика, Томская область), предоставление жилья или социальных выплат на строительство (приобретение) жилья (Камчатский край), содействие в улучшении жилищных условий молодежи (Ленинградская область) или поэтапное решение жилищной проблемы (Кемеровская область).

Среди всех исследованных законов особенно выделяются региональные законы «О государственной молодежной политике в Московской обла-сти»3, в котором подробно урегулирована добровольческая деятельность молодых граждан, участие молодежи в областном молодежном общественном форуме и Молодежной избирательной комиссии Московской области (ст. 11.1-12.2) и «О государственной молодежной политике в Оренбургской области»1, в котором предусмотрено участие коммерческих и некоммерческих организаций и отдельных граждан в реализации государственной молодежной политики (ст. 5). В соответствии со ст. 16 закона Тюменской области «О молодежной политике в Тюменской области» молодые граждане могут иметь дополнительные гарантии в сфере труда – это квотирование рабочих мест на предприятиях государственной и муниципальной собственности2.

В тексте законов выявлены особенности разграничения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации ГМП. Полномочия могут быть распределены по сферам деятельности органов на законодательные и исполнительные (республики Калмыкия, Тыва, Еврейская автономная область, Камчатский край, Курская, Ивановская, Ростовская, Воронежская области). Первые реализует Законодательное Собрание или областная Дума субъекта, вторые - глава субъекта (губернатор) и администрация или правительство республики, края, области. Отдельной статьей могут быть закреплены специальные полномочия органа по работе с молодежью субъекта Федерации. Также в региональных законах приводится перечень полномочий органов местного самоуправления в реализации молодежной политики.

К специфическим полномочиям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ можно отнести разработку и реализацию программ подготовки и обучения лидеров молодежных общественных объединений, молодежного актива. В полномочиях исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в реализации ГМП можно выделить: анализ и прогнозирование социальных процессов, их воздействие на развитие политической и социально-экономической ситуации; поддержку художественного и научно-технического творчества молодежи; создание и ведение базы данных социологических и иных научных исследований по вопросам молодежи и пр.

Как считает О.А. Андреева, исследуя уровни реализации региональной правотворческой политики, следует обратить внимание на проблему оптимизации взаимодействия нормативных правовых актов местного самоуправления с региональным законодательством по реализации прав и свобод граждан на муниципальном уровне. Создание нормативных актов местного самоуправления начинается с анализа объективных общественных отношений, требующих правового урегулирования. Этот процесс должен проходить через институты гражданского общества и правовые экспертизы, реализуясь в деятельности представительной, административной и государственной власти, действующих на территории муниципальных образований1.

Следует добавить, что в целом законодательная деятельность на региональном уровне должна быть научно обоснованной, стратегически выверенной и тактически возможной. Кроме того, подобная деятельность «должна носить системный характер, стремиться к цельности законодательства, к его взаимосогласованности и исполнимости»2. Исследование и обобщение регионального опыта правового регулирования молодежной политики осуществляется для разработки направлений совершенствования и регионального, и федерального законодательства. Так, И.С. Мерзлякова отмечает, что в начале XXI в. возникла потребность закрепить следующие приоритеты - обеспечение соблюдения прав и гарантий в сфере труда и занятости молодежи, содействие предпринимательской деятельности молодежи, государственную поддержку молодой семьи, формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи3.

## Конституционно-правовые полномочия публичных субъектов молодежной политики

В ФРГ действует специальный Федеральный орган контроля над носителями информации, оказывающими влияние на молодежь, который подконтролен правительству ФРГ. В его состав входит председатель и заседатели, по одному от каждой земли. Назначаемые заседатели должны представлять искусство, литературу, книготорговлю и издательское дело, распространение видеоносителей и телекоммуникационных носителей, общественную и официальную помощь несовершеннолетним, учителей, церковные организации, еврейскую общину и другие религиозные общины и назначаются по рекомендации названных групп. Председатель и заседатели назначаются на три года (19)2. В законе подробно урегулировано включение негативной информации в список, ведение делопроизводства и нормы о правонарушениях, в отношении которых существует административная или уголовная ответственность. Положения данного закона следовало бы учитывать и отечественному законодателю для пре дупреждения поступления негативной информации к российской молодежи из интернета, фильмов, игровых устройств, которая может способствовать тяге к национализму, экстремизму, насилию.

Следующим нормативным актом по реализации поддержки молодежи в Федеративной Республике Германия стал «Закон о помощи детям и моло-дежи»1, принятый 26 июня 1990г. (с изменениями от 07.05.1993г. и 15.12.1995г.). Этот закон является основой формирования системы государственной поддержки молодежи в стране. Его особенностью является выраженная направленность на решение вопросов социального благополучия молодого населения государства. Закон направлен, прежде всего, на социальное благополучие в процессе интеграции молодого человека в современное общество. Социальная помощь и поддержка детей и молодежи выделена в нем как нужное условие, которое обеспечивается страной в случаях, когда человек нуждается в такой помощи.

ФРГ заботится о развитии детей и молодежи, применяя меры по защите их интересов, оказывая социальную помощь и предлагая добровольное участие в тех или иных мероприятиях. Так, с 1 апреля 2003г. вступили в силу многие новые положения о защите интересов молодежи2. Полномочия органов публичной власти в реализации молодежной политики в Германии классифицированы следующим образом.

1. Предупреждающие. Для защиты от сексуального насилия и эксплуатации правительство приняло план действий, содержащий широкий комплекс превентивных, просветительских и правовых мер для защиты жертв. Федеральное правительство и в дальнейшем намерено уделять особое внимание мерам по совершенствованию интеграции молодых людей, особенно среди детей и подростков иммигрантского происхождения и из социально неблагополучных слоев.

2. Общественно-политические. Согласно Федеральному плану содей ствия детям и молодежи, принятому Правительством ФРГ, поддержка оказыва ется общефедеральным молодежным и детским союзам и организациям, например, в осуществлении проектов в рамках внешкольного образования мо лодежи (политическая, спортивная, культурная работа с молодежью и между народный молодежный обмен). Четверть из общего количества молодежи яв ляются членами молодежных организаций и союзов. Многие молодежные сою зы, действующие по всей стране, входят в Федеральное объединение герман ских молодежных организаций. В него входят 21 организация и 16 земельных молодежных союзов, образуя, таким образом, широкую сеть. Самая многочис ленная – Германский спортивный союз молодежи. Молодежные организации действуют в политической сфере, они есть у всех крупных партий. Почти все из них входят в Союз политических молодежных организаций.

3. Культурно-просветительные. Государство выступает за то, чтобы ак тивное общение с искусством и культурой начиналось как можно раньше. О том, насколько это ценно для молодых людей, свидетельствует деятельность музыкальных школ, молодежных киноклубов, театров, танцевальных групп, библиотек, молодежных художественных школ, литературных обществ, му зеев. В ходе осуществления молодежных проектов поднимаются важные те мы: экология, насилие, враждебность по отношению к иностранцам.

4. Финансовые. Федеральное правительство финансирует свыше трех тысяч мер в области международного молодежного обмена, содействующих взаимопониманию между народами и повышению интеркультурной компе тентности. Кроме того, ежегодно около 200.000 немцев и французов участ вуют в мероприятиях, поддерживаемых Германо-французским молодежным форумом, и свыше 130.000 молодых немцев и поляков в мероприятиях Гер мано-польского молодежного форума. Кроме того, активно развивается по литическое молодежное сотрудничество с Израилем и Чехией.