

Кочетков А.В. Молодежная политика в странах СНГ: опыт правового регулирования / А.В. Кочетков // Закон и право. – 2010. – № 12. – С. 5-8.

* * *

МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ СНГ: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования государственной молодежной политики в странах Содружества Независимых Государств. При этом констатируется, что в государствах — участниках СНГ молодежная политика выделилась в самостоятельную сферу государственной деятельности. Анализируется опыт отражения вопросов, касающихся молодежи и работы с ней, в конституциях и законах этих государств, их документах стратегического и концептуального характера, общегосударственных программах, подзаконных актах органов исполнительной власти. Предлагаются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике с учетом позитивного опыта ее правового регулирования в других странах СНГ.*

This article discusses the relevant issues of legal regulation of state youth policy in countries the Commonwealth of Independent States. At the same time it concludes that in the states — CIS participants youth policy has been singled out as a separate sphere of government activity. The article analyzes the experience of the issues related to young people and work with youth in the constitutions and laws of these states, the documents of strategic and conceptual nature, national programs, the regulations of the executive branch. The improvements to the legislation of the Russian Federation on state youth policy, taking into account the positive experience of its legal regulation in the other CIS countries are suggested.

***Ключевые слова и словосочетания:** молодежь, молодежная политика, государство, Содружество Независимых Государств, правовое регулирование, конституция, закон (youth, youth policy, state, Commonwealth of Independent States, legal regulation, constitution, law).*

Появление в начале последнего десятилетия XX в. Содружества Независимых Государств (СНГ) поставило вопрос о необходимости построения сотрудничества входящих в него стран в различных об-

ластях жизнедеятельности. При этом не стала исключением и молодежная политика. В государствах — участниках СНГ она *выделилась в самостоятельную область государственной деятельности* в 90-е годы прошлого века. При этом сам термин «государственная молодежная политика» (далее — ГМП) вошел в правовые системы постсоветских государств из принятого в 1991 г. Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР».

Практически все страны СНГ в первые годы своей независимости приняли законодательные акты, направленные на защиту прав и интересов молодого поколения, и начали формировать правовые основы регулирования ГМП. За прошедший период накоплен значительный опыт в этом направлении, который требует системного изучения и обобщения. Вероятно, нужны совместные действия в сфере ГМП и взаимообмен документами и материалами о соответствующем опыте ее законодательного обеспечения.

Необходимо *развивать сотрудничество между Россией и другими странами СНГ по вопросам государственной молодежной политики, в том числе в области ее правового регулирования*. Рассмотрим основные тенденции его развития в других государствах, входящих в состав СНГ, и сопоставим их с соответствующим опытом России.

Сегодня вопросы ГМП находят отражение в *конституциях стран СНГ*. Например, следует обратить внимание на то, что в Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. слово «молодежь» упоминается не один раз. В частности, ст. 32 наряду с правовыми положениями о защите государством семьи, материнства и детства содержит специальные нормы, касающиеся гарантий молодежи: «Молодежи гарантируется право на ее духовное, нравственное и физическое развитие. Государство создает необходимые условия для свободного и эффективного участия молодежи в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии».

Конституция Армении от 27 ноября 2005 г. (ст. 48) к основным задачами государства в экономической, социальной и культурной сферах относит содействие участию молодежи в политической, экономической и культурной жизни страны.

В Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (ст. 50) устанавливается, что: «Власти обеспечивают условия для свободного участия молодежи в социальной, экономической и спортивной жизни страны». Несмотря на то что в конституциях других стран СНГ нет упоминаний о работе с молодежью или ГМП, это не означает, что она в них не рассматривается в контексте правового регулирования. В этом случае имеются, как и в России, соответствующие

щие конституционные нормы, служащие правовой основой для формирования ГМП.

Во всех странах СНГ приняты *документы стратегического и концептуального характера*. Обращает на себя внимание то, что в Республике Украина еще в декабре 1992 г. была принята специальная молодежная декларация — Декларация «Об общих началах государственной молодежной политики в Украине».

В Республике Молдова утверждена Национальная стратегия по делам молодежи на 2009—2013 гг., а до этого действовала Стратегия для молодежи.

Правительством Армении одобрена Национальная стратегия государственной молодежной политики на 2008—2012 гг.

В Республике Казахстан распоряжением ее Президента одобрена специальная Концепция государственной молодежной политики Республики Казахстан, которая призвана определить основные цели, принципы и приоритеты ГМП.

В Кыргызстане утверждена Концепция развития государственной молодежной политики Кыргызской Республики до 2010 г.

В Таджикистане — Национальная концепция молодежной политики в Республике Таджикистан.

В России, как известно, действует Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации, рассчитанная на период до 2016 г.

Во всех странах СНГ, за исключением Республики Армения (в настоящее время в ней проходит обсуждение Закона «О государственной молодежной политике») и России, имеются *базовые законы в сфере государственной молодежной политики*. Соответствующие законы «О государственной молодежной политике» действуют в Республике Казахстан и Туркменистане, «О молодежной политике» — в Азербайджанской Республике, «Об основах государственной молодежной политики» — в Кыргызской Республике, Республике Беларусь и Узбекистане, «О молодежи» — в Республике Молдова, «О молодежи и государственной молодежной политике» — в Республике Таджикистан, «О содействии социальному становлению и развитию молодежи» — в Республике Украина. В России на федеральном уровне аналогичного закона не принято до сих пор, хотя 85% субъектов Российской Федерации имеют собственные базовые законы, регулирующие вопросы ГМП.

Надо заметить, что в странах СНГ *действуют не только базовые, но и специальные законы в сфере государственной молодежной политики*. Они касаются обычно вопросов государственной поддержки молодежных и детских общественных организаций, утверждения

(принятия) молодежных программ комплексного и целевого характера, регулирования труда молодежи, обеспечения ее жильем и др.

Например, в Республике Беларусь реализуется Закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь». В Республике Украина действуют республиканские законы «О молодежных и детских организациях», «О социальной работе с детьми и молодежью», «Об обеспечении молодежи, получившей высшее или профессионально-техническое образование, первым рабочим местом с предоставлением дотации работодателю». В России специальные законы в сфере ГМП более распространены на региональном уровне.

За прошедшие годы в странах СНГ кроме законов было принято много *подзаконных актов в сфере государственной молодежной политики*, направленных на решение различных молодежных проблем. Они касаются вопросов реализации прав и свобод молодых граждан:

— *политических* (данные акты чаще всего регулируют вопросы: поддержки молодежных общественных организаций, в том числе формирования и ведения их реестра, создания и организации деятельности структур молодежного парламентаризма; подготовки и привлечения молодежи к государственной службе и службе в органах местного самоуправления);

— *социальных* (такие акты посвящены вопросам: установления социальных гарантий для молодых граждан, совершенствования социальной работы с молодежью и молодыми семьями, развития сети социальных служб для молодежи и повышения эффективности их деятельности, содействия развитию молодежного жилищного строительства, обеспечения жильем молодых семей, осуществления мер по улучшению жилищных условий молодых ученых и молодых специалистов);

— *экономических* (сюда относятся акты, которые направлены на поддержку молодежного предпринимательства и обеспечение трудоустройства молодежи, в том числе касающиеся реализации мер по содействию в трудоустройстве студентов и учащихся в свободное от учебы время, организации деятельности студенческих отрядов);

— *культурных* (здесь можно выделить акты, которыми: определяются меры по вопросам патриотического и нравственного воспитания молодых граждан; устанавливается порядок предоставления гражданам кредита на льготных условиях для оплаты первого высшего образования, получаемого в высших учебных заведениях государственной собственности на платной основе; учреждаются правительственные премии за вклад молодежи в развитие государства; утверждаются соответствующие положения, предусматривающие предоставление грантов для одаренной учащейся и студенческой

молодежи, поддержки научных исследований молодых ученых, творческих проектов молодых деятелей в области театрального, музыкального, изобразительного искусства и кинематографии; регулируется порядок проведения молодежных фестивалей, конкурсов и соревнований среди студентов и иных категорий молодежи).

Немало подзаконных актов в странах СНГ посвящено и *вопросам управления в сфере государственной молодежной политики*. Этими актами регулируются вопросы: установления порядка анализа реализации ГМП и оценки ее состояния; образования и организации деятельности органов по делам молодежи; создания координационных советов по ГМП; совершенствования системы организации работы по воспитанию детей и молодежи во внешкольных учебных заведениях; организации работы с детьми, подростками и молодежью по месту жительства; развития молодежных лотерей; принятия комплексных мер по реализации ГМП; установления и проведения Дня молодежи и др.

Нетрудно заметить, что в России имеются соответствующие подзаконные акты, которые связаны как с вопросами реализации прав и свобод молодежи, так и управления работой с ней. При этом главное отличие заключается в том, что в нашей стране такого рода акты чаще принимаются на региональном уровне.

Особенно надо отметить, что широко распространенными в странах СНГ стали *общегосударственные комплексные программы молодежной политики («Молодежь»)*. Например, в Республике Беларусь действует Республиканская программа «Молодежь Беларуси» на 2006—2010 гг., а до этого реализовывалась соответствующая программа на 2004—2005 гг. В Республике Украина утверждена Государственная целевая социальная программа «Молодежь Украины» на 2009—2015 гг., которая является логическим продолжением Общегосударственной программы поддержки молодежи на 2004—2008 гг. В Республике Казахстан реализуется программа «Молодежь Казахстана». В Азербайджанской Республике утверждена Государственная программа Азербайджанской молодежи.

В Российской Федерации начиная с 1994 г. утверждалась федеральная целевая программа «Молодежь России». Последняя такая программа, как известно, была утверждена в 2000 г., и срок ее действия истек в 2005 г. В настоящее время продолжает обсуждаться проект концепции федеральной целевой программы «Молодежь России» на 2011—2015 гг., одобренный на заседании Президиума коллегии Министерства спорта, туризма и молодежной политики, состоявшемся в конце ноября 2009 г.

Примечательно, что в государствах, входящих в состав СНГ, принято утверждать не только комплексные программы в сфере ГМП, а

и программы, касающиеся отдельных направлений работы с молодежью. Например, в Республике Азербайджан утверждена Государственная программа по обучению молодежи Азербайджана в зарубежных странах в 2007—2015 гг., в Республике Беларусь — Государственная программа «Молодые таланты Беларуси» на 2006—2010 гг., в Республике Молдова — Национальная программа по предупреждению и снижению безработицы среди молодежи, в Республике Украина — Государственная программа обеспечения молодежи жильем на 2002—2012 гг.

В странах СНГ на основе соответствующих подзаконных актов созданы и функционируют структуры исполнительной власти, реализующие ГМП — *органы по делам молодежи*.

В Республике Украина действует Министерство по делам семьи, молодежи и спорта, в Азербайджане — Министерство молодежи и спорта, в Армении — Министерство спорта и по делам молодежи, в Кыргызской Республике — Государственное агентство по физической культуре и спорту, делам молодежи и защите детей, в Таджикистане — Комитет по делам молодежи, спорта и туризма. В Республике Молдова действует Министерство просвещения и молодежи. В республиках Беларусь и Туркменистан вопросы осуществления ГМП возложены на Министерство образования, в Республике Казахстан — на Министерство образования и науки.

Надо заметить, что во всех странах СНГ органы по делам молодежи сформированы в структурах исполнительной власти не только на центральном, но и на региональном и местном уровнях. Россия в этом плане не является исключением.

Имеется в странах СНГ и опыт создания *специальных консультативно-совещательных органов — советов по проблемам молодежи (молодежной политике)*, действующих на основе специальных положений о них. В частности, при Президенте Украины образован Национальный совет по вопросам становления и развития молодежи. Совет по молодежной политике создан при Президенте Республики Казахстан. Национальный совет по проблемам молодежи действует в Республике Молдова.

Во многих странах СНГ принято готовить *доклады о положении молодежи*. Так, Государственный совет Республики Узбекистан по делам молодежи ежегодно представляет Олий Мажлису и Президенту Республики Узбекистан доклад о положении молодежи.

В Верховной Раде Украины с 1995 г. ежегодно проводятся слушания о положении молодежи, готовится доклад по этому вопросу Президенту, Верховной Раде, Кабинету Министров.

Рассматривая вопрос о правовом регулировании ГМП в странах СНГ, можно обратить внимание на то, что в их законодательствах

имеются как *схожие, так и различающиеся толкования термина «государственная молодежная политика».*

В Республике Туркменистан ГМП рассматривается как *составная часть общей политики государства*, направленная на обеспечение социально-экономических, политических прав и свобод молодых граждан. В Республике Узбекистан она определяется как *приоритетное направление государственной деятельности* в целях создания социально-экономических, правовых, организационных условий и гарантий для социального становления и развития молодежи, раскрытия ее творческого потенциала в интересах всего общества.

В Республике Казахстан ГМП трактуется как *деятельность государства*, направленная на создание правовых, социально-экономических условий и гарантий для воспитания, социального становления, развития и самореализации молодежи и подростков в общественной жизни, защиты их прав и законных интересов.

Данный подход фактически тождествен соответствующему российскому пониманию ГМП в «Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», где она определяется 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.

Правда, надо заметить, что в Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденной Правительством РФ в декабре 2006 г., ГМП трактуется как *система формирования приоритетов и мер*, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, для развития ее потенциала в интересах России и, следовательно, на социально-экономическое и культурное развитие страны, обеспечение ее конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности.

В Республике Украина ГМП понимается как *системная деятельность государства в отношениях с личностью, молодежью, молодежным движением*, которая осуществляется в законодательной, исполнительной, судебной сферах и ставит своей целью создание социально-экономических, политических, организационных, правовых условий и гарантий для жизненного самоопределения, интеллектуального, морального, физического развития молодежи, реализации ее творческого потенциала как в собственных интересах, так и в интересах Украины.

В Республике Беларусь ГМП определяется как *система социально-экономических, политических, организационных и правовых мер*, направленных на поддержку молодых граждан в возрасте до 31 года,

осуществляемых государством для социального становления, развития молодежи и наиболее полной реализации ее потенциала в интересах всего общества. Схожие в некоторой степени определения содержатся в нормативных правовых актах и других государств — участников СНГ. Как система мер ГМП рассматривается также в Кыргызской Республике, Республике Молдова и Республике Таджикистан:

— система социально-экономических, политических, организационных и правовых мер, осуществляемых государством и направленных на поддержку молодежи (Кыргызская Республика);

— система мер, призванных обеспечить социально-экономические, политико-правовые и организационные условия и гарантии, необходимые для социального формирования многосторонне развитой личности (Республика Молдова);

— система социально-экономических, политических, организационных и правовых мер, осуществляемых государственными органами с целью создания условий и гарантий для социального становления и развития молодежи и наиболее полной реализации ее творческого потенциала в интересах всего общества (Республика Таджикистан).

В Азербайджанской Республике ГМП видится как *система мероприятий*, направленных на создание государством общественно-политических, социально-экономических, организационно-правовых условий и гарантий с целью обеспечения всестороннего развития молодежи, ее активного участия в жизни общества.

Отметим, что в странах СНГ существуют и некоторые различия в *определении возрастных рамок категории «молодежь»*. В частности, как и в России, под молодежью в республиках Таджикистан и Узбекистан понимаются лица в возрасте от 14 до 30 лет. В Республике Беларусь к молодежи относят лиц в возрасте от 14 до 31 года, в Республике Казахстан — от 14 до 29 лет, в Республике Украине и Кыргызской Республике — от 14 до 35 лет, в Республике Молдова — от 16 до 30 лет, в Азербайджанской Республике — от 16 до 35 лет. На эти подходы стоит обратить внимание тех, кто ратует в России за ограничение молодежного возраста рамками 25 лет.

Россия могла бы перенять опыт отражения вопросов ГМП в правовых классификаторах других стран СНГ. По аналогии с ними целесообразно обеспечить *внесение соответствующих изменений и дополнений в действующий Классификатор правовых актов*, в котором до сих пор отсутствует молодежная составляющая.

Например, Общеправовой классификатор отраслей законодательства Республики Узбекистан имеет раздел 010.310.000 «Законодательство о молодежной политике». В Едином правовом классифика-

торе Республики Беларусь вопросы ГМП предусматриваются в разделе 01 «Конституционное законодательство» (подраздел 01.10.06 — «Молодежные, детские, женские организации, объединения ветеранов и инвалидов»). В правовой системе Республики Казахстан законодательство о государственной молодежной политике рассматривается в разделе «Основы конституционного строя».

Характерным для стран СНГ является заключение двусторонних соглашений по вопросам государственной молодежной политики как между собой, так и с другими государствами. Россия, в частности, заключила ряд международных соглашений, непосредственно посвященных сотрудничеству в сфере ГМП, в том числе с республиками Беларусь и Украина.

Таким образом, анализ опыта правового регулирования государственной молодежной политики в странах СНГ показывает, что данная политика находит широкое отражение в законодательствах этих стран. Следует обратить внимание на то, что принятые в них законы, регулирующие вопросы ГМП, в значительной мере сориентированы на многие положения Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР».

Во многом «знаковым» для сотрудничества стран СНГ по вопросам правового регулирования ГМП можно считать введенное в действие Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств в мае 2009 г. *постановление «О формировании законодательных основ современной молодежной политики в государствах — участниках СНГ»*.

Данным постановлением принята Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ «О приоритетных направлениях современной молодежной политики в государствах — участниках СНГ». Была также поддержана инициатива Совета по делам молодежи государств — участников СНГ о разработке Стратегии международного молодежного сотрудничества государств — участников СНГ и принят модельный закон «О воспитании детей и молодежи», направленный в парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ, который рекомендован для использования в национальном законодательстве.

К сожалению, нельзя сказать, что Российская Федерация лидирует среди государств — участников СНГ в вопросах формирования действенной законодательной базы работы с молодежью. Не исключено, что все идет к тому, что *Россия, вероятно, в следующее десятилетие XXI в. войдет единственной страной на пространстве СНГ, не имеющей своего базового закона в сфере государственной молодежной политики*. Объективных причин этому нет.

Нельзя считать нормальной правовой конструкцией состояние, при котором 85% субъектов РФ имеют базовые законы в сфере ГМП, а соответствующего федерального закона нет. Ведь ГМП есть предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Нужно с системных позиций подойти к формированию российского законодательства о ГМП и обеспечить его единство на всех уровнях, используя отечественный и зарубежный опыт.

Федеральным органам государственной власти целесообразно соизмерить свои законотворческие действия в сфере ГМП с тенденциями ее правового регулирования в других странах СНГ. Нельзя «закрывать» на собственных, часто субъективных взглядах на данный процесс. Нашей стране есть, что позаимствовать из опыта формирования законодательства в сфере ГМП за рубежом, в том числе у государств — участников СНГ.

Литература

1. *О формировании* законодательных основ современной молодежной политики в государствах — участниках СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 14 мая 2009 г. № 32-5 // Информационный бюллетень / Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 44. С. 161—167.
2. *О воспитании* детей и молодежи: Модельный закон: Принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 14 мая 2009 г. № 32-5 // Информационный бюллетень / Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 44. С. 167—185.
3. *Об общих* началах государственной молодежной политики в СССР: Закон СССР от 16 апреля 1991 г. № 2114-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 19. Ст. 533.
4. *Об основных* направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации: Постановление Верховного Совета РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 903.
5. *О классификаторе* правовых актов: Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (в ред. от 28.06.2005 г.).
6. *Об утверждении* Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2006 г. № 1760-р (в ред. от 16.07.2009 г.) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5622; 2008. № 11 (ч. II). Ст. 1059; 2009. № 10. Ст. 1257; № 29. Ст. 3730.
7. *Конституции* государств — участников СНГ / Ред. колл. Л.А. Окуньков, В.В. Оксамытный, М.Я. Булошников. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
8. ИПС «Законодательство стран СНГ» (По состоянию на 01.09.2010 г.) // <http://www.spinform.ru/ips.htm>
9. *Об основах* государственной молодежной политики в государствах — участниках СНГ // <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=13786>
10. Президиум коллегии Минспорттуризма России одобрил проект ФЦП «Молодежь России» // <http://minstm.gov.ru/press-centre/news/xPages/entry,2014.html>