

Концепция разработана заместителем председателя
Экспертного совета по государственной молодежной политике
при Комитете Совета Федерации по социальной политике,
профессором МГИМО МИД России,
доктором юридических наук Кочетковым А.В.

КОНЦЕПЦИЯ
проекта Федерального закона
«О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации»

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся

Утверждение правовых начал в отношениях государства и молодежи есть важный фактор для поступательного развития современной России. Одной из общественно значимых ее проблем является регулирование государственной молодежной политики. Обновляющемуся российскому социуму должна соответствовать новая, научно обоснованная стратегия данной политики, опирающаяся на эффективное законодательство о ней. Современная государственная молодежная политика должна рассматриваться как неотъемлемая часть более общей и глобальной проблемы – создания социального и правового государства, демократических институтов гражданского общества.

В Российской Федерации к настоящему моменту сформирован широкий массив федеральных и региональных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственной молодежной политики. На современном этапе необходим **стратегический подход** к развитию отечественного законодательства о ней, упорядочиванию правовых норм о работе с молодежью. Государственная молодежная политика есть важнейший фактор национальной безопасности и социальной стабильности в российском обществе XXI века. Как федеральное, так и региональное законодательство в сфере государственной молодежной политики должно развиваться с учетом этого императива времени настоящего и будущего.

Основная идея законопроекта состоит в установлении четкого правового статуса молодежи, органов управления по делам молодежи и организаций, работающих с молодежью, и в обеспечении системного правового регулирования общественных отношений в сфере государственной молодежной политики на всей территории Российской Федерации.

Целями правового регулирования общественных отношений в сфере государственной молодежной политики являются:

- реализация конституционных прав и свобод молодого человека, исполнение им своих обязанностей;
- оптимальное построение государственных и муниципальных структур, работающих с молодежью, и обеспечение их эффективного функционирования;
- поддержание законности и правопорядка в молодежной среде как условие нормальной жизни молодежи и российского общества в целом;
- эффективная охрана законных интересов и прав молодых граждан и их объединений;
- формирование у молодежи прогрессивного правосознания и правовой культуры.

Законопроект призван регулировать **общественные отношения, складывающиеся в процессе разработки и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации**. Они представляют собой такой вид конституционно-правовых отношений, который базируется на нормах конституционного права и обеспечивает

управляемость работой с молодежью на всех уровнях, реализацию прав и свобод молодых граждан и их объединений, а также молодых семей.

Правоотношения в сфере государственной молодежной политики **относятся к публичному праву** и связаны с особенностями реализации конституционных прав и свобод молодого человека и гражданина, его местом в государстве и деятельностью органов власти по созданию условий для социального развития молодежи. Термин «правоотношения в сфере государственной молодежной политики» не следует отождествлять с термином «правоотношения, касающиеся молодежи», который гораздо шире предыдущего и включает в себя еще те регулируемые нормами гражданского права и иных отраслей частного права отношения, в которые молодежь и ее объединения вступают с другими субъектами права не в связи с осуществлением государственной молодежной политики.

Основными правоотношениями в сфере государственной молодежной политики являются две группы отношений, представляющих собой **особый срез конституционно-правовых отношений**, имеющих во всех сферах развития общества: политической, экономической, социальной и духовной.

К первой группе относятся отношения между молодыми людьми и государством по поводу обеспечения его органами реализации конституционных прав и свобод молодого человека и гражданина. Она включает общественные отношения по обеспечению:

- соблюдения прав молодежи в государстве;
- государственной поддержки деятельности молодежных общественных объединений и привлечения их к участию в разработке и реализации государственной молодежной политики;
- участия молодежи в управлении делами государства;
- государственной поддержки творческой деятельности молодых граждан и их общественно значимых инициатив;
- охраны здоровья молодежи и формирования условий для ее физического развития;
- государственного содействия образованию молодежи;
- государственного содействия участию молодежи в культурной жизни;
- государственных гарантий в области труда и занятости молодежи;
- государственного содействия предпринимательской деятельности молодежи;
- предоставления государственных социальных услуг молодым гражданам;
- государственного содействия в решении жилищных проблем молодежи;
- государственной поддержки молодых семей;
- государственного содействия международному молодежному сотрудничеству.

Вторая группа правоотношений – это властные отношения по поводу управления в сфере государственной молодежной политики. Сюда относятся общественные отношения по поводу:

- участия органов государственной власти всех уровней и ветвей власти, иных государственных органов в осуществлении государственной молодежной политики;
- функционирования органов государственной власти и разграничения их полномочий в сфере государственной молодежной политики, создания органов управления данной политикой и обеспечения их деятельности;
- взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам, касающимся реализации прав молодежи;
- участия органов местного самоуправления в осуществлении государственной молодежной политики;
- привлечения негосударственных организаций и отдельных граждан к реализации государственной молодежной политики;
- использования различных форм обеспечения государственной молодежной политики.

Нормативные правовые акты, регулирующие некоторые из перечисленных правоотношений в сфере государственной молодежной политики, носят **пограничный**

характер. В связи с этим они в установленном порядке могут быть как частью законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике, так и частью иного законодательства.

Действие законопроекта распространяется на:

- органы государственной власти и иные государственные органы;
- органы местного самоуправления и иные муниципальные органы;
- молодежь и другие социальные группы;
- молодежные парламенты, палаты, правительства, советы и иные структуры, созданные при органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- молодежные и детские общественные объединения;
- иные общественные объединения, осуществляющие молодежные программы и проекты;
- государственные, муниципальные и иные специализированные организации, предназначенные для осуществления возложенных на них функций по работе с молодежью;
- других участников реализации государственной молодежной политики.

Законопроект направлен на **оптимизацию прав и обязанностей органов государственной власти в работе с молодежью**, усиление их правовой ответственности за результаты реализации государственной молодежной политики. Законопроектом впервые установится разграничение полномочий федеральных органов по делам молодежи и иных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по работе с молодежью, и создадутся правовые предпосылки для профессионализации сферы государственной молодежной политики. Данный подход сегодня используется в зарубежной практике при принятии подобных законопроектов. Отечественная практика правового регулирования государственной молодежной политики также требует четкого определения полномочий и ответственности ее субъектов, механизмов координации их действий.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

Принятие законопроекта вполне вписывается в действующее российское законодательство и способствует его развитию в едином русле на территории всех регионов России. Нельзя считать нормальной конституционно-правовой конструкцией состояние, при котором **92% субъектов Российской Федерации имеют базовые законы в сфере государственной молодежной политики, а соответствующего федерального закона нет.** Ведь она есть предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Положения законопроекта относятся к конституционному законодательству, так как он касается государственной политики и реализации политических, социально-экономических и культурных прав и свобод человека и гражданина, и к некоторым другим отраслям законодательства, в частности, административному и социальному.

Обоснованность принятия законопроекта объясняется тем, что на федеральном уровне должны быть реализованы положения пунктов «в» и «е» **статьи 71 Конституции Российской Федерации** в части, касающейся:

- регулирования и защиты прав и свобод молодого человека и гражданина в Российской Федерации;
- установления основ федеральной молодежной политики.

Кроме того, несмотря на отсутствие в действующей Конституции Российской Федерации термина «молодежь» и образованных на его основе словосочетаний, **государственная молодежная политика должна рассматриваться как объект правового регулирования**, поскольку:

- ст. 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Россия есть социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих

достойную жизнь и свободное развитие человека, а молодежная политика является неотъемлемой частью такой политики;

- зафиксированные в первом разделе Конституции Российской Федерации права, свободы и обязанности граждан составляют фундаментальную правовую основу для организации и проведения социальной работы с населением, различными социальными слоями и группами, в том числе с молодежью, и должны находить отражение в законах и иных нормативных правовых актах;
- отношения в сфере молодежной политики как предмет правового регулирования представляют юридический интерес с точки зрения разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в вопросах формирования и реализации целостной государственной политики;
- в осуществлении государственной молодежной политики в определенной мере участвуют все органы государственной власти, предусмотренные Конституцией Российской Федерации;
- становление и развитие местного самоуправления как конституционно-правового института требует участия его органов в разработке и реализации государственной молодежной политики, так как именно на уровне муниципального образования решается большинство социальных проблем молодых людей.

Вопросы, закрепленные Конституцией Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, **позволяют установить направления государственной молодежной политики**, которые необходимо реализовывать федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации (при возможном участии органов местного самоуправления) в целях обеспечения соблюдения и осуществления конституционных прав и свобод молодых граждан.

Данный законопроект **направлен на реализацию** Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в части, касающейся осуществления мер государственной молодежной политики, и утвержденных Правительством Российской Федерации «Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года», а также федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы работы с молодежью в Российской Федерации.

Для реализации законопроекта потребуется введение раздела или подраздела «Молодежная политика» в действующий Классификатор правовых актов Российской Федерации и **специальный план**, который обеспечит поэтапное формирование действенной системы законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике. Данный план должен быть закреплен соответствующим нормативным правовым актом федерального уровня и содержать системные изменения и дополнения в действующие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы:

- реализации политических, социальных, культурных и экономических прав молодежи;
- управления в сфере государственной молодежной политики.

После принятия законопроекта **должны быть признаны утратившими силу** одобренные Верховным Советом Российской Федерации в 1993 году Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации.

Законопроект **не предусматривает выделение дополнительных бюджетных средств** на работу с молодежью на всех уровнях, а ориентирован на оптимизацию их использования. Вместе с тем он предполагает внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части уточнения места подраздела «Молодежная политика» в расходной части бюджетов всех уровней.

Законопроект в большей степени **должен быть «рамочным»** и соответственно:

- рассматриваться как юридическое основание на особое положение молодежи как отдельной группы населения, которое обусловлено ее функциями в обществе,

- спецификой жизненного старта молодых граждан и введением для них ряда конституционно-правовых ограничений по возрасту, и какого-либо права отдельных субъектов на определенные действия в сфере государственной молодежной политики;
- устанавливать общие (системообразующие) принципы регулирования данной сферы в Российской Федерации, закладывая правовую базу соответствующей деятельности;
 - учитывать, что субъекты Российской Федерации в пределах своей компетенции могут формировать и развивать собственное законодательство о государственной молодежной политике;
 - предусматривать, что более подробное федеральное правовое регулирование государственной молодежной политики осуществляется другими федеральными законами и подзаконными актами.

Представляется, что законопроект будет иметь **огромное значение для правовой системы Российской Федерации**, поскольку он создаст условия для того, чтобы навести порядок в большой совокупности имеющихся правовых актов, касающихся работы с молодежью на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, позволит прекратить бессистемное «штопанье» актов российского законодательства, регулирующего вопросы государственной молодежной политики, и обеспечит его единство и целостность в нашей стране.

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования общественных отношений в сфере государственной молодежной политики

В России прошло время, когда термин «государственная молодежная политика» редко можно было обнаружить в законодательстве страны. Сегодня он является достаточно устоявшимся, часто применяется как учеными, так и практиками. Имеется множество федеральных законов и подзаконных актов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, совокупность которых составляет **законодательство Российской Федерации о государственной молодежной политике**. Однако оно не систематизировано и содержит пробелы и неточности, что во многом связано с незавершенностью процесса ее конституционализации.

Конституция Российской Федерации **в отличие от конституций целого ряда государств** (Албании, Республики Беларусь, Венгерской Республики, Испании, Италии, Йеменской Республики, КНР, Кубы, Кувейта, Мозамбика, Республики Молдова, Португалии, Румынии, Словацкой Республики, Таиланда, Турецкой Республики, Республики Узбекистан, ФРГ, Филиппин, Республики Хорватия, Швейцарии, Эфиопии и др.) не содержит термин «молодежь» и образованные на его основе слова и словосочетания. Вместе с тем в ней есть статьи, позволяющие формировать и развивать нормативную правовую базу государственной молодежной политики в России.

Следует обратить внимание на то, что согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» **с 1 сентября 2013 года на территории Российской Федерации утратил силу Закон СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»**. Данный Закон СССР с 1 июля 1991 года действовал на территории Российской Федерации в части, не противоречащей ее законодательству. Выглядит очевидным, что Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не определяет правовые основы государственной молодежной политики в России. Однако законодательных предложений от Правительства Российской Федерации принять новый закон взамен утратившего силу Закона СССР пока не поступало.

Сегодня продолжают действовать принятые в развитие вышеуказанного Закона СССР Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» (1992), которым **осуществление целостной государственной молодежной политики в России признано одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства**, и Постановление

Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» (1993), в котором было **введено понятие молодежи и дано определение государственной молодежной политики**, указаны ее основные принципы и цели, а также выделены девять приоритетных направлений данной политики, по каждому из которых приведен комплекс мер и средств их реализации.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден стратегический документ – «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (2014), **определяющий систему принципов, приоритетных задач и механизмов, обеспечивающих реализацию государственной молодежной политики.**

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (1997) **относит принятие мер по реализации молодежной политики к полномочиям Правительства Российской Федерации в социальной сфере.**

Правовые нормы, затрагивающие вопросы правового положения молодежи и организации работы с ней, есть в Гражданском, Семейном, Трудовом, Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации, федеральных законах «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «Об автономных учреждениях», «О воинской обязанности и военной службе», «Об образовании в Российской Федерации», «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», «О занятости населения в Российской Федерации», «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и др.

Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) содержат положения, относящиеся к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления **соответствующие вопросы осуществления программ и мероприятий по работе с молодежью.** Отсутствие термина «молодежная политика» в этих законах не означает отказа от его использования на региональном и муниципальном уровнях. Работа с молодежью рассматривается как реализация молодежной политики. Будучи разработанной и утвержденной, такая политика является ориентиром для работы с молодежью.

Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (1995) определяет общие принципы, содержание и меры **государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений в Российской Федерации.**

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (2008) предусмотрен **подраздел «Молодежная политика».** В утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы» (2012) включена **подпрограмма «Вовлечение молодежи в социальную практику»**, целью которой является создание условий успешной социализации и эффективной самореализации молодежи. Вопросы государственной молодежной политики находят отражение в ряде иных федеральных подзаконных актов, содержащих комплексные и иные меры по ее реализации.

В современной России определяющим стал региональный уровень правового регулирования государственной молодежной политики, который **опережает федеральный уровень** по многим позициям в области формирования законодательства о ней. В регионах создается своя нормативная правовая база, вопросы работы с молодежью находят

отражение в конституциях (уставах), законах и подзаконных актах субъектов Российской Федерации. Ежегодно сохраняется позитивная динамика и увеличивается общий объем регионального правового регулирования государственной молодежной политики. Значительными темпами развивается массив муниципальных правовых актов, касающихся работы с молодежью.

Нынешняя ситуация свидетельствует о необратимости завершения процесса **введения базовых региональных законов** в сфере государственной молодежной политики, которые на настоящий момент действуют в 78 из 85 субъектов Российской Федерации (Приложение 1). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации периодически напоминают федеральным органам государственной власти о необходимости совместными усилиями выработать комплексный подход к государственной молодежной политике и ускорить принятие системообразующего закона в данной сфере.

В действующем законодательстве, регулирующем вопросы государственной молодежной политики, наблюдаются **многочисленные внутренние несогласованности, пробелы и противоречия**, особенно в части используемой правовой терминологии и имеющихся полномочий органов исполнительной власти. Они во многом обусловлены запаздыванием с принятием базового федерального закона в данной сфере, и, как следствие, возникновением следующих проблем:

- **отсутствие концепции формирования системы законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике**, что явно мешает эффективной реализации принципа укрепления механизмов правового регулирования и единства данной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, предусмотренного в «Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- **отсутствие в российском законодательстве развитого понятийного аппарата государственной молодежной политики**, противоречивое и нередко разное юридическое толкование термина «государственная молодежная политика» и образованных на его основе словосочетаний как в федеральных подзаконных актах и других документах, так и в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации;
- **наличие правовых пробелов и неточностей в определении статуса органов по делам молодежи в Российской Федерации**, различающиеся подходы к их функционированию и положению в региональных системах органов исполнительной власти, отсутствие словосочетания «молодежная политика» в наименовании федерального органа исполнительной власти, отвечающего за осуществление функций по выработке и реализации государственной молодежной политики и ее нормативно-правовому регулированию;
- **несовершенство организационных основ и юридических гарантий государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений** как на федеральном, так и на региональном уровнях, что в первую очередь связано с не отвечающей требованиям времени действующей редакцией Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», который после целого ряда изменений фактически не обеспечивает свое предназначение;
- недостаточное законодательное и документационное сопровождение реализации отдельных направлений государственной молодежной политики, **отсутствие системного правового мониторинга данной сферы и государственного доклада о реальном положении дел в ней**, игнорирование предложений об утверждении государственной программы «Молодежная политика» (по аналогии с ФЦП «Молодежь России», действовавшей до 2005 года включительно) вместо ведомственной подпрограммы в государственной программе «Развитие образования»;

- наличие в федеральном законодательстве целого ряда положений о молодежи и государственной молодежной политике, **не имеющих должного механизма реализации**.

Не исключено, что Российская Федерация в 2017 году может стать **единственной на пространстве СНГ страной**, в которой не введен в действие базовый закон в сфере государственной молодежной политики (еще только в Республике Армения нет такого закона). Данная ситуация вряд ли может быть объяснимой, так как после распада СССР именно наша страна на уровне СНГ пропагандировала позицию о принятии каждым входящим в него государством закона о молодежной политике, была инициатором и добивалась разработки модельных законов в этой сфере, в том числе принятого Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ **Модельного закона «О государственной молодежной политике»**, направленного на сближение национальных законодательств о ней.

Примечательно, что базовые законодательные акты, регулирующие вопросы работы с молодежью, действуют и в государствах, не являющихся участниками СНГ, – Болгарии, Бразилии, Израиле, Индии, КНР, Коста-Рике, Латвии, Литве, Новой Зеландии, ФРГ, Финляндии, Франции, Швеции, Эстонии, ЮАР, Южной Кореи, Японии и др. Законы о молодежной политике приняты в Абхазской Республике, Гагаузии, Приднестровской Молдавской Республике, Республике Южная Осетия.

На протяжении последних десяти лет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации безуспешно вносились соответствующие законопроекты о государственной молодежной политике, инициаторами которых были как депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, так и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Этому предшествовало **снятие с рассмотрения** в 2004 году Федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации», который в 1999 году был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, но не вступил в силу из-за того, что на него было наложено президентское вето, которое не удалось преодолеть. Предполагалось, что вместо отклоненного главой государства закона **будет подготовлен новый, более качественный** и, как заявлялось, «более углубленно проникающий в проблемы государственной молодежной политики». Однако этого не было сделано.

В настоящее время требуется разработать и принять базовый федеральный закон в сфере государственной молодежной политики, основное предназначение которого видится в том, чтобы, с одной стороны, **определить особенности регулирования правового статуса молодежи и ее объединений**, а, с другой стороны, **установить правовые основы разработки и реализации данной политики в Российской Федерации**. В связи с этим наиболее приемлемое и логичное название такого закона – «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации». Оно имеет **исторические корни** – впервые аналогичное название предлагалось в 1989 году для соответствующего Закона СССР, а принятый в 1991 году Закон «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» можно было бы вполне назвать и «О молодежи и государственной молодежной политике в СССР», что видно по его структуре, включавшей преамбулу и главы: общие положения; правовая и социальная защищенность молодежи; организационные основы осуществления государственной молодежной политики в СССР; основы правового статуса молодежных организаций в СССР; гарантии осуществления Закона.

Текст предлагаемого законопроекта ориентирован на выполнение **основных требований к содержанию законопроекта** (Приложение 2). Основываясь на анализе российского законодательства и зарубежного опыта, предлагается **примерная структура законопроекта** (Приложение 3).

Для продвижения законопроекта наряду с его текстом и пояснительной запиской к нему необходимо подготовить следующие **сопроводительные документы и материалы**:

- доклад «О положении молодежи и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации»;
- доклад «О состоянии законодательства Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики»;
- информация «Опыт законодательного регулирования вопросов государственной молодежной политики в иностранных государствах»;
- информация «О системе управления в сфере государственной молодежной политики Российской Федерации»;
- информация «Об участии российской молодежи и ее объединений в управлении делами государства и реализации его молодежной политики»;
- информация «Фактические объемы финансирования мероприятий по реализации государственной молодежной политики из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации за 2012-2016 годы»;
- перечень федеральных законов и иных нормативных правовых актов, в которые потребуется внесение изменений и дополнений в связи с принятием Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации»;
- таблица распределения (разграничения) полномочий федеральных органов государственной власти, деятельность которых связана с реализацией норм Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации»;
- словарь понятий федерального законодательства и законодательств субъектов Российской Федерации по вопросам государственной молодежной политики;
- примерный план реализации Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации» на период до 2025 года.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

Президент России В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года заявил: «Вижу в молодом поколении надежную, прочную опору России в бурном, сложном XXI веке. Верю, что это поколение способно не только отвечать на вызовы времени, но и на равных участвовать в формировании интеллектуальной, технологической, культурной повестки глобального развития». Принятие и реализация предлагаемого законопроекта будут способствовать тому, чтобы **гармонизировать отношения между государством и молодыми людьми**, создать надежные правовые условия для участия молодого поколения в государственном и муниципальном управлении, активного включения молодежи и ее объединений в социально-экономическую и культурную жизнь современной России.

Будущий федеральный закон позволит **повысить качество разработки и реализации государственной молодежной политики, сформировать эффективный механизм ее правового регулирования**, унифицировать используемые в данной сфере термины и понятия, восполнить пробелы и снять противоречия. Приведение в соответствие с ним норм действующих законов и иных нормативных правовых актов различного уровня будет способствовать упорядочиванию законодательства в сфере государственной молодежной политики и оформлению ее как единой, внутренне согласованной системы.

Законопроект **обеспечит**:

- преемственность реализации норм Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР», Постановления Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в

Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики»;

- сохранение прогрессивных положений нормативных правовых актов о молодежи и молодежной политике, положительно зарекомендовавших себя в правоприменительной практике на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- органичное включение в законодательство новых положений, отражающих современные требования к государственной молодежной политике, вытекающие из объективных запросов молодежи и общества в целом;
- эффективное выполнение принципов и норм, предусмотренных в утвержденных «Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
- адаптацию к условиям современной России положений, содержащихся в международных документах о молодежи и молодежной политике.

Как известно, в октябре 2017 года в Российской Федерации состоится **XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов**. В рамках подготовки к его проведению целесообразно запустить механизм разработки и широкого обсуждения предлагаемого законопроекта. Это будет способствовать наиболее успешному представлению **российской модели государственной молодежной политики** на указанном фестивале, которая способна стать примером для других стран в части правового регулирования государственной молодежной политики, создания механизма ее формирования и реализации, осуществления государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений, межведомственного взаимодействия государственных органов в работе по созданию условий для социального развития молодежи и ее привлечения к управлению делами государства.

Очевидно, что процесс подготовки и обсуждения предлагаемого законопроекта актуален именно сегодня, когда необходимо уточнение правового статуса молодежи и правовой терминологии государственной молодежной политики, места законодательства о ней в правовой системе России. Есть уверенность, что принятие в год **25-летия современной государственной молодежной политики в Российской Федерации** базового федерального закона в данной сфере найдет поддержку среди многих молодых граждан, молодежных объединений, представителей науки о молодежи, структур гражданского общества, широкой общественности, будет работать на **повышение авторитета органов власти** в российском обществе, в первую очередь среди молодежи и организаций, работающих с ней.

Приложение 1
к Концепции
проекта Федерального закона
«О молодежи и государственной молодежной политике
в Российской Федерации»

ПЕРЕЧЕНЬ
действующих базовых законов субъектов Российской Федерации
в сфере государственной молодежной политики

1. Закон Республики Адыгея от 18 февраля 2004 г. № 206 «О государственной поддержке молодежи в Республике Адыгея» (ред. от 03.06.2015 г.).
2. Закон Республики Алтай от 6 июня 2014 г. № 18-РЗ «О государственной молодежной политике в Республике Алтай» (ред. от 21.10.2016 г.).
3. Закон Республики Башкортостан от 12 ноября 1991 г. № ВС-9/74 «О молодежной политике в Республике Башкортостан» (ред. от 18.07.2011 г.).
4. Закон Республики Бурятия от 23 декабря 1992 г. № 283-ХП «О государственной молодежной политике в Республике Бурятия» (ред. от 20.12.2016 г.).
5. Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2016 г. № 84 «О молодежной политике в Республике Дагестан».
6. Закон Республики Ингушетия от 8 октября 1997 г. № 11-РЗ «О государственной молодежной политике в Республике Ингушетия» (ред. от 03.02.2016 г., с изм. от 03.03.2017 г.).
7. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 г. № 1547-ХП-3 «О молодежной политике в Кабардино-Балкарской Республике» (ред. от 04.07.2016 г.).
8. Закон Республики Калмыкия от 17 июля 2015 г. № 130-V-3 «Об основных направлениях государственной молодежной политики Республики Калмыкия».
9. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 29 июля 2004 г. № 17-РЗ «О молодежной политике в Карачаево-Черкесской Республике» (ред. от 17.12.2009 г.).
10. Закон Республики Карелия от 18 января 2010 г. № 1359-ЗРК «О государственной молодежной политике в Республике Карелия» (ред. от 03.03.2015 г.).
11. Закон Республики Коми от 4 октября 2010 г. № 115-РЗ «О молодежной политике в Республике Коми» (ред. от 23.06.2015 г.).
12. Закон Республики Марий Эл от 29 сентября 1998 г. № 94-З «О государственной молодежной политике в Республике Марий Эл» (ред. от 29.12.2011 г.).
13. Закон Республики Мордовия от 12 ноября 1996 г. № 36-З «О государственной молодежной политике в Республике Мордовия» (ред. от 21.02.2008 г.).
14. Закон Республики Саха (Якутия) от 3 декабря 1998 г. 3 № 49-П «О государственной молодежной политике в Республике Саха (Якутия)» (ред. от 14.03.2016 г.).
15. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14 января 2003 г. № 4-РЗ «О молодежной политике в Республике Северная Осетия-Алания» (ред. от 11.11.2015 г.).
16. Закон Республики Татарстан от 19 октября 1993 г. № 1983-ХП «О молодежи и государственной молодежной политике в Республике Татарстан» (ред. от 05.04.2017 г.).
17. Закон Республики Тыва от 11 ноября 2011 г. № 954 ВХ-1 «О государственной молодежной политике в Республике Тыва» (ред. от 13.07.2016 г.).
18. Закон Удмуртской Республики от 29 декабря 2005 г. № 79-РЗ «О государственной молодежной политике в Удмуртской Республике» (ред. от 10.04.2015 г.).
19. Закон Республики Хакасия от 22 декабря 1993 г. № 25 «О реализации государственной молодежной политики в Республике Хакасия» (ред. от 16.12.2013 г.).
20. Закон Чеченской Республики от 8 мая 2008 г. № 16-РЗ «О молодежи» (ред. от 11.05.2012 г.).

21. Закон Чувашской Республики от 15 ноября 2007 г. № 70 «О государственной молодежной политике» (ред. от 18.04.2016 г.).
22. Закон Алтайского края от 5 ноября 2001 г. № 87-ЗС «О государственной региональной молодежной политике в Алтайском крае» (ред. от 02.03.2017 г.).
23. Закон Забайкальского края от 14 июня 2016 г. № 1354-ЗЗК «О государственной молодежной политике в Забайкальском крае».
24. Закон Камчатского края от 11 июня 2009 г. № 283 «О государственной молодежной политике в Камчатском крае» (ред. от 12.10.2015 г.).
25. Закон Краснодарского края от 4 марта 1998 г. № 123-КЗ «О государственной молодежной политике в Краснодарском крае» (ред. от 19.12.2016 г.).
26. Закон Красноярского края от 8 декабря 2006 г. № 20-5445 «О государственной молодежной политике Красноярского края» (ред. от 03.06.2015 г.).
27. Закон Приморского края от 30 апреля 2009 г. № 423-КЗ «О молодежной политике в Приморском крае» (ред. от 03.10.2013 г.).
28. Закон Ставропольского края от 28 июля 2005 г. № 40-кз «О молодежной политике в Ставропольском крае» (ред. от 04.02.2016 г.).
29. Закон Хабаровского края от 30 сентября 2015 г. № 117 «О молодежи и молодежной политике в Хабаровском крае» (ред. от 29.03.2017 г.).
30. Закон Амурской области от 28 июня 2005 г. № 26-ОЗ «О государственной молодежной политике в Амурской области» (ред. от 30.12.2013 г.).
31. Закон Архангельской области от 20 сентября 2005 г. № 83-5-ОЗ «О молодежи и молодежной политике в Архангельской области» (ред. от 24.04.2017 г.).
32. Закон Белгородской области от 3 октября 2013 г. № 223 «О поддержке молодежи в Белгородской области».
33. Закон Брянской области от 15 июня 1999 г. № 37-З «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Брянской области» (ред. от 29.11.2016 г.).
34. Закон Владимирской области от 7 мая 2007 г. № 50-ОЗ «О молодежной политике во Владимирской области» (ред. от 10.12.2015 г.).
35. Закон Волгоградской области от 15 июля 2011 г. № 2210-ОД «О государственной молодежной политике в Волгоградской области» (ред. от 08.05.2015 г.).
36. Закон Вологодской области от 29 октября 2005 г. № 1376-ОЗ «О государственной молодежной политике на территории Вологодской области» (ред. от 14.10.2014 г., с изм. от 05.12.2014 г.).
37. Закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 32-ОЗ «О государственной молодежной политике в Воронежской области» (ред. от 10.06.2014 г.).
38. Закон Ивановской области от 15 июня 2007 г. № 80-ОЗ «О государственной молодежной политике в Ивановской области» (ред. от 07.07.2016 г.).
39. Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 109-оз «О государственной молодежной политике в Иркутской области» (ред. от 01.10.2015 г.).
40. Закон Калининградской области от 28 января 2000 г. № 169 «О государственной молодежной политике в Калининградской области» (ред. от 21.10.2015 г.).
41. Закон Калужской области от 23 июня 1998 г. № 12-ОЗ «О молодежи и государственной молодежной политике в Калужской области» (ред. от 05.12.2014 г.).
42. Закон Кемеровской области от 30 ноября 2000 г. № 98-ОЗ «Об общих принципах осуществления государственной молодежной политики в Кемеровской области» (ред. от 11.03.2014 г.).
43. Закон Кировской области от 25 декабря 2009 г. № 480-ЗО «О государственной молодежной политике в Кировской области» (ред. от 07.10.2015 г.).
44. Закон Костромской области от 21 октября 2010 г. № 675-4-ЗКО «О молодежной политике в Костромской области» (ред. от 27.01.2016 г.).
45. Закон Курганской области от 5 июля 2011 г. № 40 «О государственной молодежной политике в Курганской области» (ред. от 01.04.2014 г.).

46. Закон Курской области от 4 января 2003 г. № 2-ЗКО «О государственной молодежной политике в Курской области» (ред. от 25.09.2014 г.).
47. Областной закон Ленинградской области от 13 декабря 2011 г. № 105-оз «О государственной молодежной политике в Ленинградской области» (ред. от 16.02.2015 г.).
48. Закон Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 377-ОЗ «О молодежной политике в Липецкой области» (ред. от 03.10.2013 г.).
49. Закон Магаданской области от 24 декабря 2012 г. № 1573-ОЗ «О государственной молодежной политике в Магаданской области» (ред. от 27.02.2015 г.).
50. Закон Московской области от 1 декабря 2003 г. № 155/2003-ОЗ «О государственной молодежной политике в Московской области» (ред. от 25.11.2015 г.).
51. Закон Нижегородской области от 25 апреля 1997 г. № 70-З «О молодежной политике в Нижегородской области» (ред. от 02.12.2015 г.).
52. Закон Новосибирской области от 12 июля 2004 г. № 207-ОЗ «О молодежной политике в Новосибирской области» (ред. от 24.11.2014 г.).
53. Закон Омской области от 13 марта 1996 г. № 46-ОЗ «О государственной молодежной политике на территории Омской области» (ред. от 16.12.2015 г., с изм. от 28.12.2016 г.).
54. Закон Оренбургской области от 1 сентября 2006 г. № 579/107-IV-ОЗ «О государственной молодежной политике в Оренбургской области» (ред. от 24.08.2015 г.).
55. Закон Орловской области от 3 декабря 2010 г. №1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области» (ред. от 25.12.2013 г.).
56. Закон Пензенской области от 26 декабря 2013 г. № 2510-ЗПО «О реализации государственной молодежной политики в Пензенской области».
57. Закон Псковской области от 9 декабря 2011 г. № 1117-ОЗ «О государственной молодежной политике в Псковской области» (ред. от 11.03.2015 г.).
58. Областной закон Ростовской области от 25 декабря 2014 г. № 309-ЗС «О государственной молодежной политике в Ростовской области».
59. Закон Рязанской области от 12 сентября 2013 г. № 51-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере государственной молодежной политики в Рязанской области» (ред. от 07.12.2016 г.).
60. Закон Самарской области от 14 декабря 2010 г. № 147-ГД «О молодежи и молодежной политике в Самарской области» (ред. от 19.05.2014 г.).
61. Закон Саратовской области от 9 октября 2006 г. № 94-ЗСО «О молодежной политике в Саратовской области» (ред. от 01.08.2013 г.).
62. Закон Сахалинской области от 31 октября 2002 г. № 369 «О государственной молодежной политике в Сахалинской области» (ред. от 10.12.2012 г.).
63. Закон Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 113-ОЗ «О молодежи в Свердловской области».
64. Закон Тамбовской области от 3 мая 2007 г. № 191-З «О молодежной политике в Тамбовской области» (ред. от 07.12.2015 г.).
65. Закон Тверской области от 6 июля 2015 г. № 57-ЗО «О государственной молодежной политике в Тверской области» (ред. от 10.04.2017 г.).
66. Закон Томской области от 5 декабря 2008 г. № 245-ОЗ «О государственной молодежной политике в Томской области» (ред. от 06.03.2017 г.).
67. Закон Тульской области от 16 июля 2012 г. № 1788-ЗТО «О регулировании отдельных отношений в сфере государственной молодежной политики в Тульской области» (ред. от 27.10.2014 г.).
68. Закон Тюменской области от 6 февраля 1997 г. № 72 «О молодежной политике в Тюменской области» (ред. от 23.03.2017 г.).
69. Закон Ульяновской области от 14 июля 2009 г. № 100-ЗО «О деятельности государственных органов Ульяновской области в сфере молодежной политики» (ред. от 24.03.2017 г.).

70. Закон Челябинской области от 24 августа 2006 г. № 45-ЗО «О молодежи» (ред. от 29.11.2016 г.).
71. Закон Ярославской области от 11 октября 2006 г. № 65-з «О молодежной политике» (ред. от 27.02.2017 г.).
72. Закон города Москвы от 30 сентября 2009 г. № 39 «О молодежи» (ред. от 14.12.2011 г.).
73. Закон Санкт-Петербурга от 27 июня 2013 г. № 425-62 «О реализации государственной молодежной политики в Санкт-Петербурге».
74. Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 г. № 129-ЗС «О реализации государственной молодежной политики в городе Севастополе» (ред. от 04.05.2016 г.).
75. Закон Еврейской автономной области от 22 июля 2009 г. № 581-ОЗ «О молодежной политике в Еврейской автономной области» (ред. от 24.04.2015 г.).
76. Закон Ненецкого автономного округа от 10 июля 2000 г. № 250-ОЗ «О государственной молодежной политике в Ненецком автономном округе» (ред. от 26.05.2014 г.).
77. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 апреля 2011 г. № 27-оз «О реализации государственной молодежной политики в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (ред. от 17.11.2016 г.).
78. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 сентября 2009 г. № 70-ЗАО «О молодежной политике в Ямало-Ненецком автономном округе» (ред. от 30.06.2015 г., с изм. от 25.11.2016 г.).

Приложение 2
к Концепции
проекта Федерального закона
«О молодежи и государственной молодежной политике
в Российской Федерации»

ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

к содержанию законопроекта «О молодежи и государственной молодежной политике
в Российской Федерации»

1. В центре закона должен находиться сам **молодой человек, особенности реализации его конституционных прав и свобод.** Для этого требуется, чтобы в нем четко просматривалась специфика реализации политических, социально-экономических и культурных прав и свобод молодых граждан, были заложены основы обеспечения их соблюдения и осуществления в Российской Федерации. Закон призван выстроить четкую технологию оказания молодому человеку услуг, способствующих раскрытию его гражданского потенциала и мотивации инновационного поведения молодежи в интересах российского общества, и предусмотреть развитие инфраструктуры государственных, муниципальных и иных учреждений по делам молодежи.

2. Закон должен **повысить эффективность действия уже существующих юридических норм, касающихся молодых граждан и системы работы с ними,** обеспечить приведение данных норм в соответствие с новым уровнем развития российского общества. При этом он обязан учесть состояние законодательств субъектов Российской Федерации о государственной молодежной политике и практику их использования, обеспечить выполнение действующих в российских регионах законов и иных нормативных правовых актов. Таким образом, фактически нужен **так называемый закон «снизу».** При его подготовке важно оценить не только обширный опыт применения законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации о государственной молодежной политике, но и муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы работы с молодежью. Последнее обстоятельство важно, так как органы местного самоуправления ближе всех соприкасаются с реальными проблемами молодых граждан.

3. Закон призван **установить четкий статус государственной молодежной политики, ее место в общей политике государства и соотношение с общественной молодежной политикой и муниципальной молодежной политикой.** В законе необходимо предусмотреть существование в стране единой молодежной политики, предполагающей совместные действия органов власти всех уровней и структур гражданского общества по созданию условий для социализации и воспитания молодого поколения. Речь фактически идет о **создании эффективной общественно-государственной системы работы с молодежью в России,** основанной на партнерстве органов власти, бизнес-сообщества, религиозных организаций, молодежных, детских и иных общественных объединений и др. В законе должны быть нормы, позволяющие выработать общий подход к осуществлению и правовому регулированию работы с молодежью на всех уровнях: федеральном, региональном, местном. При этом целесообразно учитывать «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденные Правительством Российской Федерации в 2014 году и реализующиеся в настоящее время.

4. В законе требуется **закрепить понятие «молодежь» и другие ключевые категории государственной молодежной политики.** К ним в первую очередь следует отнести такие категории, как: молодежь (молодые граждане); молодежное общественное объединение; молодая семья; молодежная политика; государственная молодежная политика; муниципальная молодежная политика; общественная молодежная политика; работа с молодежью; орган по делам молодежи; молодежный парламентаризм; молодежное

добровольчество; молодежная программа; молодежный проект; инфраструктура для молодежи; социальная служба для молодежи; молодежный центр.

5. Закон призван сделать механизм разработки и реализации государственной молодежной политики в нашей стране более четким и технологичным во всех отношениях, чем ныне существующий. Его нормы должны быть направлены на совершенствование управления в сфере государственной молодежной политики, нормализацию процедурных моментов в работе с молодежью и обеспечение эффективного контроля за реальными процессами, происходящими в молодежной среде. В законе требуется разграничить сферу компетенции и ответственности за решение молодежных проблем. В нем детально надо прописать взаимоотношения между всеми субъектами государственной молодежной политики, прежде всего федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Закон должен определить механизм гарантий участия молодежи и ее объединений в осуществлении государственной молодежной политики. При этом необходимо предусмотреть основные формы участия молодежи в ее разработке и реализации. Особое внимание следует уделить развитию молодежного парламентаризма и добровольчества молодежи, взаимодействию государственных и муниципальных органов с молодежными и детскими общественными объединениями, установлению гарантий их деятельности и участия в осуществлении государственной молодежной политики.

7. В законе следует предусмотреть соответствующие гарантии его осуществления, формы ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц за его исполнение, порядок вступления в силу и приведения нормативных правовых актов в соответствие с ним. При этом он призван **инициировать соответствующие изменения и дополнения в действующие законы и подзаконные акты, касающиеся молодежи и государственной молодежной политики.**

Приложение 3
к Концепции
проекта Федерального закона
«О молодежи и государственной молодежной политике
в Российской Федерации»

ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА
законопроекта «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации»

- Преамбула
- Глава 1. Общие положения**
- Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе.
- Предмет регулирования Федерального закона.
- Законодательство Российской Федерации о государственной молодежной политике.
- Молодежь и государственная молодежная политика в Российской Федерации.
- Принципы государственной молодежной политики в Российской Федерации.
- Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации.
- Полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики.
- Участие органов местного самоуправления в осуществлении государственной молодежной политики в Российской Федерации.
- Обеспечение соблюдения прав молодежи и основы их осуществления в Российской Федерации
- Обязательность учета молодежных аспектов в государственных концепциях и программах социально-экономического развития Российской Федерации.
- Государственный доклад о положении молодежи и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.
- Глава 2. Правовой механизм разработки и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации**
- Основы обеспечения разработки и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.
- Стратегии и концепции государственной молодежной политики.
- Органы, реализующие государственную молодежную политику.
- Федеральные молодежные программы и мероприятия.
- Межрегиональные и региональные программы и мероприятия по работе с молодежью.
- Формирование системы государственной поддержки молодежных проектов.
- Кадровое обеспечение реализации государственной молодежной политики.
- Финансирование государственной молодежной политики.
- Государственные и муниципальные специализированные организации, создающие условия для социального развития молодежи.
- Привлечение негосударственных организаций и отдельных граждан к участию в реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.
- Информационное сопровождение реализации государственной молодежной политики.
- Глава 3. Правовые гарантии участия молодежи в разработке и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации**
- Основные формы участия молодежи в разработке и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.
- Форумы молодежи.

- Молодежные парламенты, палаты и ассамблеи.
- Молодежные советы при органах государственной власти и органах местного самоуправления.
- Молодежное добровольчество.
- Молодежные и детские общественные объединения, их координационные советы.
- Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с молодежными и детскими общественными объединениями.
- Государственные гарантии деятельности молодежных и детских общественных объединений, их участия в разработке и реализации государственной молодежной политики.

Глава 4. Заключительные положения

- Гарантии осуществления настоящего Федерального закона.
- Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц за исполнение настоящего Федерального закона.
- Вступление в силу настоящего Федерального закона.
- Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом.