На правах рукописи

КОЧЕТКОВ АНДРЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ

ТЕОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук

Санкт-Петербург
2010

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор **КОМАРОВ Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **МАЛЬКО Александр Васильевич**

доктор юридических наук, профессор, академик Международной академии наук высшей школы **МОРОЗОВА Людмила Александровна**

доктор юридических наук, профессор **САФОНОВ Владимир Евгеньевич**

Ведущая организация – **Московский гуманитарный университет**

Защита состоится 25 февраля 2011 г. в 12^{oo} на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 199106, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Юридического института (Санкт-Петербург), с авторефератом – на сайте ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Автореферат разослан «___» января 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. 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 (далее – ГМП)*. Она рассматривается 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, что закреплено в «Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», одобренных Верховным Советом РФ в июне 1993 г. и продолжающих действовать в части, не противоречащей законодательству РФ[1]. Предусмотрено, что ГМП выражает в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре Отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека.

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[2].

Знаменательно, что Президентом России Д.А.Медведевым в сентябре 2008 г. был сделан важный шаг, способствующий повышению статуса ГМП, – подписан Указ о *проведении в Российской Федерации Года молодежи*[3]. В соответствии с ним в 2009 г. по всей стране системно организовывались и осуществлялись программы и мероприятия, направленные на развитие творческого, научного и профессионального потенциала молодежи, ее активное привлечение к проведению социально-экономических преобразований, воспитание чувства патриотизма и гражданской ответственности у молодых

---

[1] Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 25. Ст. 903.

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 1760-р «Об утверждении Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» (ред. от 16.07.2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5622; 2008. № 11 (ч. II). Ст. 1059; 2009. № 10. Ст. 1257; № 29. Ст. 3730.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 18 сентября 2008 г. № 1383 «О проведении в Российской Федерации Года молодежи» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 38. Ст. 4281.

людей. Год молодежи, по мнению главы государства, дал органам власти «уникальную возможность найти и опробовать новые, более эффективные методы взаимодействия в выработке основ молодежной политики»[4]. С ним солидарен Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин, который рассматривает Год молодежи как важный этап в становлении системной модели работы с молодым поколением и констатирует, что он был объявлен «для того, чтобы обратить внимание общества на решение проблем молодых людей»[5].

Сейчас на первый план вышла *задача модернизации всей российской системы государственной молодежной политики* – как на уровне принципов, так и на уровне деятельности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и других субъектов. Это требует понимания правовой природы данной политики, что обусловлено тесной связью ее существования и эволюции с проблемами публичной власти, функционирующей в российском обществе как сочетание государственной власти и местного самоуправления.

Нынешняя ситуация такова, что обновляющемуся российскому социуму должна соответствовать новая, научно обоснованная стратегия ГМП, опирающаяся на эффективное законодательство о ней. Нужен новый концептуальный подход к *правовому регулированию государственной молодежной политики*, под которым понимается воздействие ее субъектов правовыми средствами на общественные отношения в данной сфере с целью их упорядочения. Современная ГМП должна рассматриваться как неотъемлемая часть более общей и глобальной проблемы – создания социального и правового государства, демократических институтов гражданского общества.

В России *прошло время, когда отрицался термин «государственная молодежная политика» и его редко можно было обнаружить в законодательстве страны*. Сегодня он является достаточно устоявшимся, часто применяется как учеными, так и практиками. Имеется широкий массив нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере ГМП. Среди них есть международные документы, федеральные законы, подзаконные акты Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, иных федеральных государственных органов, нормативные правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальные правовые акты.

[4] *Медведев Д.А.* Выступление на совместном заседании Госсовета и Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте «О взаимодействии государственных органов власти и религиозных объединений в сфере духовно-нравственного развития и гражданского образования молодежи» // http://archive.kremlin.ru/appears/2009/03/11/1802_type63378type82634_213863.shtml

[5] *Путин В.В.* Вступительное слово на заседании организационного комитета по проведению в России Года молодежи 19 февраля 2009 г. // http://premier.gov.ru/events/news/3431/

Совокупность всех этих актов и составляет *законодательство Российской Федерации о государственной молодежной политике*, которое не систематизировано и содержит пробелы и неточности, что во многом связано с незавершенностью процесса ее конституционализации.

В настоящее время необходимо *формирование теории правового регулирования государственной молодежной политики* на основе системного анализа истории возникновения, нынешнего состояния и динамики развития законодательства о ней в России. Данная теория должна представлять собой совокупность научных положений, которые являются обобщением юридической практики разработки и реализации ГМП, объясняют ее правовую сущность и общие принципы формирования, раскрывают предмет, методы и источники ее правового регулирования, выступают ориентиром для развития законодательства в этой сфере. Наличие теории правового регулирования ГМП в значительной мере позволит оптимизировать поиск эффективных форм осуществления конституционных прав и свобод молодого человека и гражданина, обеспечения их непосредственного действия, реализации законных интересов молодых людей и механизмов выполнения молодежью своих основных функций в обществе.

Все перечисленные обстоятельства обусловили выбор **проблемы исследования**, которая заключается в противоречии между потребностями общества и молодежи как его составной части в действенной системе государственной молодежной политики и несовершенством теоретико-методологических подходов к ее правовому регулированию в современной России. Сегодня имеется объективная необходимость комплексного рассмотрения данного процесса в его органической увязке со всей правовой системой России и с учетом истории ее государственности, нынешних тенденций и перспектив развития страны, ее регионов и общества в целом, отечественного и зарубежного опыта.

Степень научной разработанности проблемы. Тема правового регулирования ГМП является для отечественной юридической науки новой, и ее исследование, по мнению диссертанта, носит явно недостаточный характер. Попыток системного подхода к исследуемой проблеме фактически не предпринималось, несмотря на немалый опыт изучения вопросов ювенального права, правового поведения и правовой культуры молодежи, сущности и отдельных направлений ГМП. Данное обстоятельство является одной из главных причин того, что в России *отсутствует целостное представление о государственной молодежной политике как объекте правового регулирования и, как следствие, не выработана четкая концепция формирования законодательства о ней*. Поэтому вполне объяснимо, что вопросы правового регулирования ГМП не нашли системного отражения в работах,

характеризующих изменившиеся условия государственного строительства в России после принятия Конституции РФ 1993 г.

В советский период до середины 80-х гг. прошлого века редко описывались и исследовались в комплексе правовые проблемы регулирования работы с молодежью. Можно лишь отметить факт наличия ряда научных работ и сборников документов, касающихся правового положения молодых граждан в советском обществе, правовых аспектов политики КПСС в отношении молодежи, правовой регламентации деятельности комсомола и его участия в государственном строительстве, создания и функционирования постоянных комиссий по делам молодежи в структуре местных Советов народных депутатов, правовых вопросов работы с молодежью за рубежом[6].

Интерес к анализируемой проблеме возрос во времена «перестройки» – во второй половине 80-х – начале 90-х годов XX в., что было вызвано разработкой Закона СССР, регулирующего основы ГМП, и необходимостью нахождения нового места комсомола в политической системе страны. Именно тогда, собственно, и возникла *идея государственной молодежной политики, основанной на ее строгом правовом закреплении и формировании стройной системы законодательства о ней*. В постсоветский период указанная идея получила свое развитие в трудах, затрагивавших вопросы становления и правового регулирования ГМП в рамках реализации норм Конституции РФ 1993 г., анализа международных документов по молодежной политике, представления в полных текстах и извлечениях ее нормативной правовой основы[7]. В этих трудах ГМП чаще всего рассматривалась в контексте ее исторического и социологического анализа, что мало способствовало выработке юридических обобщений.

В новом, XXI веке *возникает необходимость систематизации знаний о государственной молодежной политике и выработки новых подходов к ее разработке и реализации, формированию правовых основ ее регулирования*. Появились труды, в которых рассматриваются вопросы стратегии ГМП,

---

[6] *Брагинский М.И.* и др. Молодежь: права, свободы, обязанности. – М., 1979; Государство, право, молодежь / Ред. кол.: Г.Н.Манов, С.А.Чернышева, Ю.Л.Шульженко и др. – М., 1985; *Ильинский И.М.* ВЛКСМ в политической системе советского общества. – М., 1981; *Криворученко В.К.* Права и обязанности комсомола в советском обществе. – М., 1985; *Кутафин О.Е.* Постоянные комиссии местных Советов по делам молодежи. – М., 1974; Молодежь и советское законодательство: Сб. документов / Сост. И.Н.Ширяев, В.Д.Шишкин. – М., 1977; *Перевалов В.Д.* ВЛКСМ в политической системе развитого социализма: (Политико-правовые основы деятельности). Красноярск, 1985; *Сулемов В.А.* Союз молодых борцов: Теория, исторический опыт и современные проблемы комсомольского строительства. – М., 1982; *Чибиряев С.А.* Буржуазное государство и молодежь. – М., 1984 и др.

[7] *Ильинский И.М.* О молодежной политике Российского политического центризма. – М., 1999; *Иваненков С.П.* Проблемы социализации современной молодежи. – Оренбург, 1999; Молодежь: будущее России / Под ред. И.М.Ильинского. – М., 1995; *Нехаев В.В., Куприянова Г.В.* Государственная служба по делам молодежи: возникновение, структура, направления деятельности (историко-правовой аспект). – Тула, 2000; *Нехаев В.В., Нехаева Т.Г.* Социально-правовые аспекты реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации. – М., 1999; Государственная молодежная политика в Российской Федерации: законодательство Российской Федерации и ведомственные нормативные акты. Ч. 1-4 / Общ. ред. и сост. В.А.Луков. – М., 1995-1996; Международные документы по молодежной политике / Сост. и ред. В.К.Криворученко. – М., 1993 и др.

истории, теории и практики ее регулирования на различных уровнях, правового статуса органов по делам молодежи[8]. С каждым годом все чаще можно обнаружить упоминания о молодежи и ее правах, государственной и муниципальной молодежной политике в учебниках и учебных пособиях по теории права и государства, конституционному и муниципальному праву[9].

Проблемы правового регулирования ГМП активно обсуждаются на международных, всероссийских, межрегиональных, региональных научно-практических конференциях, а также отражаются в статьях научных журналов и сборников. Эти проблемы анализируются в ряде диссертаций, посвященных проблемам правового статуса молодежи и ее отдельных категорий, вопросам правового обеспечения ГМП и анализа правовых основ ее формирования в России[10]. Однако системных теоретико-правовых исследований в сфере ГМП, основанных на анализе соответствующего федерального законодательства и законодательств всех субъектов РФ, до настоящего времени не проводилось.

Объектом диссертационного исследования выступает комплекс правовых отношений, возникающих при разработке и реализации государственной молодежной политики в России.

Предметом исследования являются теоретические вопросы правового регулирования государственной молодежной политики, а также нормативные

---

[8] *Гусев Б.Б., Лопухин А.М.* Стратегия государственной молодежной политики (с комментариями). – М., 2007; Закон о молодежи: Документы и материалы по истории становления государственной молодежной политики в России: в 2 т. / Сост. и авт. вступ. ст. И.М.Ильинский, В.А.Луков. – М., 2008; *Ильинский И.М.* Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория. – М., 2001; *Кочетков А.В.* Правовое регулирование государственной молодежной политики: региональный уровень. – М.-Рязань, 2005; *Он же.* Правовое регулирование государственной молодежной политики: федеральный уровень. – М.-Рязань, 2005; Молодежь и право: Сб. нормативно-правовых документов: В 4 ч. / Авт.-сост. Л.Ю.Михеева, В.Е.Сафонов, В.И.Журко. – М., 2006; *Нехаев В.В., Нехаева Т.Г., Татаринов О.В.* Правовой статус органов по делам молодежи Российской Федерации. – Тула, 2004; *Тимофеева Р.И.* Методология изучения конституционно-правовых основ реализации государственной молодежной политики. – Уфа, 2006; Ювенология и ювенальная политика в XXI веке: опыт комплексного междисциплинарного исследования / Под ред. Е.Г.Слуцкого. – СПб., 2004 и др.

[9] *Акмалова А.А.* Муниципальное право России: Учеб. – М., 2002; Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие / Отв. ред. Д.А.Ковачев. – М., 2005; *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: Учеб. – М., 2003; *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: Учеб. – СПб., 2004; *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – М., 2002; *Мелехин А.В.* Теория государства и права: Учеб. – М., 2007; *Морозова Л.А.* Теория государства и права: Учеб. – М., 2002; Муниципальное право России: Учеб. / Под ред. А.Н.Костюкова. – М., 2007; Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.С.Нерсесянца. – М., 2004; Система муниципального управления: Учеб. для вузов / Под ред. В.Б.Зотова. – СПб., 2005; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова, А.В.Малько. – М., 2001; Парламентское право России / Под ред. Т.Я.Хабриевой. – М., 2003; Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Отв. ред. В.Е.Чиркин. – М., 2002; *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учеб. – М., 1999; *Шугрина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – М., 2007 и др.

[10] *Балашов Е.Б.* Молодежная политика как объект правового регулирования в субъекте Федерации (на примере Москвы): Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2002; *Зумакулова З.А.* Государственная молодежная политика в современной России: правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2004; *Медведев А.В.* Социальная защита молодежи в Российской Федерации: правовые аспекты: Дис. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2009; *Нехаев В.В.* Правовое обеспечение государственной молодежной политики России, середина 1980-х – 1993 годы: Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2006; *Серый А.Н.* Правовое регулирование расходов на реализацию государственной молодежной политики как части социальной политики в современных условиях развития России: Дис. … канд. юрид. наук. – М., 2006; *Тимофеева Р.И.* Конституционно-правовые основы государственной молодежной политики: Дис. … канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006; *Шашенков А.А.* Конституционно-правовое положение молодежи в Российской Федерации: Дис… канд. юрид. наук. – М., 2004 и др.

правовые акты и содержащиеся в них правовые нормы в данной сфере, практика подготовки, принятия и использования этих актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Цель исследования состоит в том, чтобы разработать основы теории правового регулирования государственной молодежной политики в современной России и научно-практические рекомендации органам государственной власти по развитию соответствующего законодательства. Достижение этой цели, по мнению диссертанта, невозможно без предварительной теоретической разработки проблем, связанных с определением правовой природы ГМП и особенностей правового регулирования отношений в данной сфере, оценки эффективности существующих правовых конструкций, опосредствующих эти отношения, анализа состояния действующего законодательства о государственной молодежной политике.

Для выполнения поставленной цели формулируются следующие **задачи исследования**:

- *раскрыть* сущность государственной молодежной политики как социально-правового явления и объекта правового регулирования, сделав теоретические обобщения передовых идей и представлений о ней, используя опыт России и иностранных государств;

- *изложить* концептуальные взгляды на процесс правового регулирования ГМП, уточнив его предмет, методы и понятийную основу, систематизировав возникающие правоотношения и имеющиеся правовые источники в данной сфере;

- *выделить* основные элементы правового механизма разработки и реализации государственной молодежной политики в России;

- *осуществить* анализ процесса правового регулирования ГМП и истории становления законодательства о ней на федеральном уровне, раскрыв опыт отражения касающихся ее вопросов в российских конституциях, дав характеристику правовых положений федеральных законов и подзаконных актов в данной сфере и сопоставив их с основными международными документами о молодежи;

- *рассмотреть* основы правового регулирования ГМП в субъектах Российской Федерации, обобщив имеющийся в них опыт, выявив тенденции развития соответствующего законодательства, проанализировав положения их конституций и уставов, законов и подзаконных актов на предмет отражения в них вопросов работы с молодежью;

- *охарактеризовать* процесс формирования правовых основ работы с молодежью в муниципальных образованиях, систематизировав муниципальные правовые акты о ней и выявив особенности нормативно-правового обеспечения муниципальной молодежной политики;

- *предложить* конкретные меры по развитию законодательства Российской Федерации о ГМП и активизации деятельности в области совершенствования теории и практики ее правового регулирования.

Методологическую основу исследования составили приемы и способы познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные юридической практикой: общенаучные (системный, исторический, структурно-функциональный, конкретно-социологический и др.), общелогические (анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, сравнение, аналогия, моделирование и др.) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретизация, толкование и др.) методы исследования. Использование перечисленных методов позволило выявить сущность и особенности ГМП, осмыслить процесс формирования и развития идей о ней.

В ходе исследования особое внимание уделялось применению *диалектического метода*, в соответствии с которым ГМП в России рассматривалась в органическом единстве и развитии с системой государства и права. При изучении проблем правового регулирования ГМП диссертант опирался на *методологические принципы системного подхода к обществу* как к социальному целому.

Теоретической базой исследования стали научные положения и выводы, изложенные в трудах известных отечественных и зарубежных авторов в различных областях знаний. При этом был задействован широкий круг теоретических источников информации, среди которых монографии, учебники, учебные и методические пособия, статьи в научных изданиях. Содержащиеся в них идеи и положения об общественной системе, государстве как социальном институте, сущности политики и права, системных основах государственного и муниципального управления, месте регионального законодательства в правовой системе государства, молодежи как особой социальной группе, ее роли в социальной структуре общества, отечественном и зарубежном опыте регулирования работы с молодежью служат надежным фундаментом, позволяющим строить теоретические конструкции и мировоззренческие подходы к формированию и реализации ГМП в России, анализировать состояние и динамику развития ее законодательной базы на всех уровнях, делать соответствующие выводы.

Для полноценного анализа поставленной проблемы прежде всего потребовалось обращение к трудам теоретиков права и конституционалистов: *М.И.Абдулаева*, *С.А.Авакьяна*, *А.С.Автономова*, *С.С.Алексеева*, *Н.Н.Арзамаскина*, *Ю.Г.Арзамасова*, *В.К.Бабаева*, *М.В.Баглая*, *В.Г.Баева*, *А.М.Баранова*, *П.П.Баранова*, *О.Н.Булакова*, *А.В.Васильева*, *Ю.А.Веденеева*, *А.М.Величко*, *В.Б.Венгерова*, *Н.В.Витрука*, *Б.Н.Габричидзе*, *В.В.Гошуляка*, *В.Г.Графского*, *Ю.А.Дмитриева*, *А.М.Дроздовой*, *Р.В.Енгибаряна*, *В.Д.Зорькина*,

А.Н.Ким-Кимэна, *А.Д.Керимова*, *Е.И.Козловой*, *С.А.Комарова*, *И.А.Конюховой*, *М.А.Краснова*, *Ю.К.Краснова*, *В.А.Кряжкова*, *О.Е.Кутафина*, *В.В.Лазарева*, *Е.А.Лукашевой*, *А.П.Любимова*, *В.О.Лучина*, *А.В.Малько*, *А.В.Мальцева*, *А.Ф.Марукова*, *М.Н.Марченко*, *Н.И.Матузова*, *А.В.Мелехина*, *Л.Ю.Михеевой*, *Л.А.Морозовой*, *Р.С.Мулукаева*, *В.С.Нерсесянца*, *И.И.Овчинникова*, *Л.А.Окунькова*, *А.Г.Пархоменко*, *В.Д.Перевалова*, *Н.И.Полищука*, *Н.В.Постового*, *В.А.Прокошина*, *А.С.Прудникова*, *О.Ю.Рыбакова*, *В.Е.Сафонова*, *В.М.Сырых*, *Э.В.Тадевосяна*, *Е.И.Темнова*, *О.И.Тиунова*, *Ю.А.Тихомирова*, *Б.Н.Топорнина*, *В.А.Туманова*, *В.И.Фадеева*, *А.Г.Хабибулина*, *Т.И.Хабибулиной*, *Т.Л.Хабриевой*, *Е.В.Халиповой*, *А.Н.Харитонова*, *В.Н.Хропанюка*, *В.И.Червонюка*, *А.Г.Чернявского*, *С.А.Чибиряева*, *В.Е.Чиркина*, *Д.Ю.Шапсугова*, *Е.С.Шугриной*, *Ю.Л.Шульженко*, *Б.С.Эбзеева* и др.

В ходе рассмотрения вопросов управления в сфере ГМП использовались работы в области административного права, государственного и муниципального управления *Г.В.Атаманчука*, *И.Н.Барцица*, *И.Л.Бачило*, *С.В.Бошно*, *А.Ю.Викулина*, *В.Г.Вишнякова*, *А.А.Гришковца*, *В.Е.Гулиева*, *А.Г.Гуриновича*, *Н.И.Глазуновой*, *А.Г.Залужного*, *В.Б.Зотова*, *В.Г.Игнатова*, *Н.А.Игнатюк*, *В.А.Козбаненко*, *Л.М.Колодкина*, *Е.И.Колюшина*, *Т.Л.Комаровой*, *В.В.Лобанова*, *В.И.Лысенко*, *В.С.Мокрого*, *А.Ф.Ноздрачева*, *А.В.Оболонского*, *Е.В.Охотского*, *А.В.Пикулькина*, *Ю.Н.Старилова*, *М.И.Халикова*, *Н.Ю.Хаманевой*, *Ф.И.Шамхалова*, *В.И.Шкатуллы*, *Е.Н.Щендригина*, *А.Ю.Якимова* и др.

Определенное влияние на характер и содержание исследования оказали методологические подходы к анализу правового положения молодых граждан, вопросам ювенального права и ювенальной юстиции, изложенные в трудах *Ю.Ф.Беспалова*, *Е.А.Болотовой*, *Н.Е.Борисовой*, *Г.Н.Ветровой*, *О.Х.Галимова*, *И.Г.Гараниной*, *В.В.Гриба*, *В.Д.Ермакова*, *М.С.Крутера*, *Е.В.Марковичевой*, *Э.Б.Мельниковой*, *С.П.Мининой*, *Т.Г.Нехаевой*, *А.В.Орлова*, *В.М.Оробца*, *Е.А.Певцовой*, *Д.В.Сочнева* и др.

При построении теоретических основ правового регулирования ГМП и рассмотрении ее сущности как социально-правового явления наряду с работами юридического характера использовались труды в области философии, общей социологии и социологии молодежи, социальной политики таких ученых, как *С.В.Алещенок*, *П.И.Бабочкин*, *Н.А.Волгин*, *Ю.Г.Волков*, *С.С.Гиль*, *В.И.Добреньков*, *В.И.Жуков*, *В.И.Журко*, *Ю.А.Зубок*, *С.П.Иваненков*, *И.М.Ильинский*, *Э.Ш.Камалдинова*, *А.И.Ковалева*, *А.И.Кравченко*, *В.К.Криворученко*, *В.Н.Кузнецов*, *Г.В.Куприянова*, *Е.Е.Леванов*, *С.И.Левикова*, *В.Т.Лисовский*, *В.А.Луков*, *В.П.Мошняга*, *В.В.Нехаев*, *Е.Л.Омельченко*, *Г.В.Осипов*, *В.В.Павловский*, *С.Н.Першуткин*, *Т.Э.Петрова*, *В.А.Родионов*, *О.А.Рожнов*, *Б.А.Ручкин*, *А.П.Скробов*, *Е.Г.Слуцкий*, *В.М.Соколов*,

М.А.Таранцов, *Ж.Т.Тощенко*, *С.В.Фоменко*, *А.Ю.Ховрин*, *Е.И.Холостова*, *Г.А.Чередниченко*, *В.И.Чупров*, *А.В.Шаронов, А.А.Щегорцов* и др.

Эмпирическую базу исследования составили мировой и российский опыт разработки и реализации ГМП, формирования законодательства о ней, а также опыт научно-педагогической деятельности автора диссертации, его практической и консультационной работы в органах власти. Все это в совокупности способствовало системному исследованию темы диссертации, послужило основой для разработки ее теоретических положений и практических выводов.

Нормативную базу исследования составили конституции, законы, подзаконные акты, принятые Российским государством на различных этапах развития, а также законодательство бывшего СССР и ряда иностранных государств, международные правовые документы. Особое внимание уделено действующим федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, его ежегодным посланиям Федеральному Собранию РФ, актам обеих палат Парламента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации. Значительное место в диссертации отводится анализу законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов о молодежи и молодежной политике, принятых в 1991-2010 гг.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем сформулированы теоретические положения в области правового регулирования государственной молодежной политики, совокупность которых можно квалифицировать как решение крупной научной проблемы, имеющей существенное значение для развития теории права и государства.

В диссертации, являющейся первым системно-комплексным исследованием ГМП как социально-правового явления и объекта правового регулирования в России, получены следующие имеющие научную новизну **результаты**:

- *разработаны* системные основы теории правового регулирования государственной молодежной политики (раскрыты сущность и правовая природа ГМП, охарактеризованы предмет и методы ее правового регулирования, систематизированы правовые отношения и источники в данной сфере, рассмотрены правовые принципы формирования ГМП и правовой механизм ее разработки и реализации в России);

- *определены* юридические основания целостной концепции управления в сфере ГМП, процесс становления которой тесно увязывается с проводимой правовой реформой, направленной на реализацию принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, разделения власти и федерализма, формирование системы местного самоуправления и построение гражданского общества;

- *обосновано* то, что государственная молодежная политика, несмотря на отсутствие в Конституции РФ упоминания о ней, должна рассматриваться как объект правового регулирования, что потребовало также исследования международных правовых документов, конституций и других актов законодательств иностранных государств на предмет отражения в них вопросов, касающихся работы с молодежью;

- *проанализирован* категориальный аппарат правового регулирования ГМП и осуществлено определенное его развитие (расшифрован и систематизирован широкий массив терминов, среди которых «государственная молодежная политика», «региональная молодежная политика», «муниципальная молодежная политика», «секторальная молодежная политика», «локальная молодежная политика», «работа с молодежью», «региональная программа по работе с молодежью», «межмуниципальная программа по работе с молодежью», «мероприятия по работе с молодежью», «организация программ (мероприятий) по работе с молодежью», «осуществление программ (мероприятий) по работе с молодежью», «орган по делам молодежи», «молодежная доктрина», «сфера ГМП», «правовое регулирование ГМП», «управление в сфере ГМП», «арсенал ГМП», «молодежный парламентаризм» и др.);

- *высказано мнение* о необходимости изучения основ правового регулирования ГМП в юридических вузах и введения для этого специальной учебной дисциплины (рассмотрены три возможных варианта ее названия – «Молодежная политика и право», «Конституционно-правовые основы государственной молодежной политики», «Правовые основы работы с молодежью», предложены их дидактические единицы);

- *показана* история становления законодательства РФ о государственной молодежной политике, при этом выделены этапы и основные тенденции его развития на различных уровнях;

- *исследовано* с системных позиций современное состояние правового регулирования ГМП на федеральном уровне (правовые нормы, касающиеся реализации конституционных прав и свобод молодых граждан и закрепленные в федеральных законах, указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях палат Федерального Собрания РФ, подзаконных актах Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, судов РФ и других государственных органов);

- *осуществлен сравнительный анализ* правового регулирования ГМП в субъектах Российской Федерации в части, касающейся рассмотрения положений их конституций и уставов на предмет отражения в них вопросов ГМП, исследования действующих в этой сфере региональных базовых и специальных законов, а также подзаконных актов;

- *проанализирован* опыт формирования правовых основ работы с молодежью в муниципальных образованиях, механизм и особенности нормативно-правового обеспечения муниципальной молодежной политики;

- *представлен* комплекс научно-практических рекомендаций для органов государственной власти, внедрение которых позволит оптимизировать процесс правового регулирования ГМП в России (в частности, по построению оптимальной правовой модели управления ГМП в РФ, разработке Молодежной доктрины РФ, систематизации законодательства РФ о государственной молодежной политике, согласованию правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по его развитию, международному сотрудничеству в области правового регулирования ГМП, реализации норм Европейской Хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях).

Положения и выводы, выносимые на защиту и отражающие научную новизну исследования, состоят в следующем.

1. Молодежь признана особой и самостоятельной социальной группой, от которой зависит прогрессивное развитие государства или его упадок. В России эта группа, к которой относят *лиц в возрасте от 14 до 30 лет*, составляет примерно четвертую часть от общей численности населения страны. Правовое положение молодежи в государстве характеризуется наличием *особенностей реализации конституционных прав и свобод молодых граждан, обусловленных спецификой их жизненного старта и введением для них ряда правовых ограничений по возрасту*. В связи с этим требуется проведение государственной молодежной политики, происхождение которой объективно и имеет отражение в истории политико-правовой мысли.

2. Государственная молодежная политика – это *принципиальное направление деятельности государства относительно молодежи как особой социальной группы*, определение форм, задач, содержания деятельности его органов по созданию условий для ее социального развития. К данной политике надо подходить как к сложному общественному феномену, органически сочетающему социальный и юридический аспекты. Сущность ГМП как социально-правового явления заключается в том, что она представляет собой *систему социально-правовых идей, установок, целей, методов и средств, с помощью которых осуществляется регулирование отношений между молодежью, иными социальными группами, государством и обществом в целом по поводу места молодых граждан в обществе и обеспечивается непосредственная реализация их конституционных прав и свобод в процессе жизнедеятельности*.

3. Молодежная политика выступает составным элементом социальной политики (как в широком, так и в узком смыслах) в государствах, основанных как на федеративной, так и на унитарной модели государственного устройства.

Конституционные законодательства многих иностранных государств *закрепляют в общих чертах правовые основы работы с молодежью*. Так, в конституциях Италии, Испании, КНР, Кубы, Кувейта, Ливии, Португалии, Румынии, Сирии, Таиланда, Турции, ФРГ, Филиппин, Швейцарии, Венгерской, Йеменской и Словацкой республик, ряда других государств есть формулировки о молодежи и (или) молодежной политике. Большинство развитых стран идет по пути принятия комплекса законов и подзаконных актов, в которых находят отражение вопросы, касающиеся непосредственно молодежи и работы с ней.

4. Государственная молодежная политика в Российской Федерации долгое время находится на этапе становления. В процессе ее реализации возникает много проблем, эффективное решение которых возможно только при наличии *действенного механизма правового регулирования государственной молодежной политики*. В современной России идет процесс формирования законодательства в этой сфере. Проведенный анализ его состояния и динамики развития позволяет утверждать, что на протяжении 1990-2010 гг. у государственных органов отсутствовала четкая и реалистичная концепция его формирования. Так и не вступил в силу базовый федеральный закон, регулирующий отношения в сфере ГМП. При его отсутствии *не приходится говорить о полном правовом признании государственной молодежной политики в России*. Данная политика по-прежнему остается «полупризнанным» направлением деятельности государства и, как следствие, «неполноценным» объектом правового регулирования.

5. Главная причина нынешнего «неблагополучного» правового статуса ГМП заключается в том, что отсутствует целостная теория ее правового регулирования. Создание этой теории, которая должна *четко определить направления, масштабы и пределы проникновения юридических начал в государственную молодежную политику*, – требование времени настоящего и будущего. В рамках предлагаемой теории должны раскрываться правовая сущность, правовые категории и принципы формирования ГМП, предмет, методы и источники ее правового регулирования, исследоваться соответствующие правовые нормы на различных уровнях, обосновываться с применением научной методологии и на базе исследования отечественного и зарубежного опыта правовой механизм разработки и реализации ГМП в России, круг полномочий и формы ответственности включенных в него субъектов, формулироваться действенные меры по оптимизации законодательства в данной сфере.

6. Серьезные проблемы для формирования теории правового регулирования ГМП и развития российского законодательства о ней создает отсутствие в действующей Конституции РФ термина «молодежь» и образованных на его основе словосочетаний. Несмотря на это, *государственная*

молодежная политика должна рассматриваться как объект правового регулирования, поскольку:

а) ст. 7 Конституции РФ 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;

б) зафиксированные в первом разделе Конституции РФ 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;

в) отношения в сфере молодежной политики как предмет правового регулирования представляют интерес с точки зрения разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в вопросах формирования и реализации целостной государственной политики;

г) в осуществлении ГМП в определенной мере участвуют все органы государственной власти, предусмотренные Конституцией Российской Федерации;

д) становление и развитие местного самоуправления как конституционно-правового института требует участия его органов в разработке и реализации ГМП, так как именно на уровне муниципального образования решается большинство социальных проблем молодых людей.

7. *Предметом правового регулирования государственной молодежной политики* является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе ее разработки и реализации. Основными правоотношениями в сфере ГМП являются две группы отношений, представляющих собой особый срез конституционно-правовых отношений, имеющихся 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. Вторая группа правоотношений – это властные отношения по поводу управления в сфере ГМП. В процессе правового регулирования ГМП применяют такие *правовые методы*, как: управомочивание; обязывание; дозволение; запрещение; провозглашение; регламентирование; гарантирование; рекомендование.

8. В действующем законодательстве Российской Федерации имеются все виды *правовых источников* в сфере ГМП: международные, федеральные, федерально-региональные, региональные, регионально-местные, муниципальные. Существующий блок федеральных и региональных законов и подзаконных актов, касающихся молодежи и работы с ней, содержит *немало норм, дающих возможность очертить контуры правового статуса*

государственной молодежной политики и определить основные положения, на которых строится ее осуществление в нашей стране. Принципы формирования такой политики, ее содержание должны зависеть от конституционных характеристик России, им соответствовать. В нынешнем правовом механизме разработки и реализации ГМП задействованы органы государственной власти всех ее ветвей и уровней, органы местного самоуправления и заинтересованные структуры гражданского общества. Но этот механизм далеко не совершенен и требует оптимизации, особенно в части разграничения ответственности и управленческих полномочий.

9. На федеральном уровне процесс правового регулирования ГМП слабо координируется, и, как следствие, ее законодательная база *продолжает отставать от реальных процессов, идущих в молодежной среде*, не обеспечивает управляемость работы с молодежью, не позволяет эффективно противодействовать разным формам девиантного поведения молодежи. В результате просчетов, допущенных федеральным центром, ГМП характеризуется бессистемностью в своем правовом сопровождении. В связи с этим необходимо говорить как об упорядочении существующей на федеральном уровне ее законодательной базы, так и о формировании принципиально новой. Нужно подготовить и принять качественный, научно обоснованный и нормативно выверенный федеральный закон о молодежи и ГМП, а также программу поэтапного формирования действенной системы законодательства РФ в данной сфере.

10. В России *постепенно определяющим становится региональный уровень правового регулирования государственной молодежной политики*, который опережает федеральный уровень по многим позициям в области формирования законодательства о ней. ГМП субъекта РФ рассматривается *как составная часть государственной молодежной политики Российской Федерации и политики государства в целом*, но вместе с тем имеет собственный механизм реализации. Несмотря на слабость федерального законотворчества в данной сфере, в регионах создается своя нормативная правовая база, вопросы работы с молодежью находят отражение в конституциях (уставах), законах и подзаконных актах субъектов РФ. Формируются региональные органы по делам молодежи и система социальных служб, молодежных центров и иных учреждений для молодежи, разрабатываются и реализуются молодежные программы по обеспечению различных аспектов жизнедеятельности молодого поколения. За последние 15 лет в субъектах РФ заложен правовой фундамент для преобразований в сфере ГМП. Ежегодно сохраняется позитивная динамика и увеличивается общий объем ее регионального правового регулирования.

11. На уровне местного самоуправления *действует значительное количество муниципальных правовых актов по вопросам работы с молодежью*.

Подобно тому, как ГМП закрепляется определенными законами и подзаконными актами, так и муниципальная молодежная политика формулируется и закрепляется в правовых актах органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе и в уставах муниципальных образований. Эти акты касаются реализации прав и законных интересов молодых людей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, и вопросов управления работой с молодежью в нем.

12. В федеральных органах законодательной и исполнительной власти *отсутствует реальный консенсус в отношении выбора оптимальной правовой модели управления в сфере государственной молодежной политики*. Создание Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ и Федерального агентства по делам молодежи есть лишь первый шаг по построению указанной модели. Вероятно, оптимальным все-таки выглядит курс на создание мобильного федерального органа исполнительной власти – *Министерства Российской Федерации по молодежной политике*. Требуется сохранить в субъектах РФ самостоятельные органы исполнительной власти, обеспечивающие реализацию ГМП, и сформировать там, где сейчас их деятельность совмещена с решением иных задач. Следует постоянно решать вопросы организационного укрепления местных органов по делам молодежи, отвечающих за работу с ней в городских округах и муниципальных районах. Особое внимание надо уделить введению в штаты местных администраций специалистов по работе с детьми и молодежью в муниципальных образованиях второго уровня (городских и сельских поселениях). Необходимо обеспечить системный подход к правовому сопровождению развития сети организаций, специализирующихся на оказании услуг молодым гражданам, поддержки молодежных и детских общественных объединений, формирования российской системы молодежного парламентаризма.

13. В современной России *нет научно обоснованного доктринального документа в сфере молодежной политики*, отвечающего требованиям времени и опирающегося на надежную нормативную правовую базу. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденная Правительством РФ, ни по своему статусу, ни по своему содержанию не может претендовать на роль документа доктринального характера и фактически является лишь стратегией действий федеральных органов исполнительной власти. Поэтому следует разработать и утвердить после широкого обсуждения *Молодежную доктрину Российской Федерации*, рассчитанную на срок 15 лет и содержащую систему научно обоснованных официальных взглядов на молодежь как социальную группу, требующую особого внимания институтов государства и гражданского общества, осуществления ими специфических мер по созданию условий для ее

социального развития. В Молодежной доктрине РФ *должны развиваться основные положения Конституции России и конкретизироваться применительно к работе с молодежью*. Данная доктрина также призвана провести границы между общественной, государственной (федеральной и региональной) и муниципальной молодежной политикой, обеспечив вместе с тем их определенное единство.

14. Анализ российского законодательства о ГМП показывает, что сегодня налицо *явное противоречие между фактическим формированием широкого массива законов и иных нормативных правовых актов, касающихся данной сферы, и нечеткостью в определении их места в российском законодательстве*. В современных условиях особенно важно обеспечить согласование правотворческой деятельности органов государственной власти в сфере ГМП и определить четкий правовой статус муниципальной молодежной политики. Им пора серьезно заняться *систематизацией законодательства РФ о государственной молодежной политике* и обеспечить единство усилий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области ее правового регулирования, выработки основ их взаимодействия. Не менее важным в данной области является обеспечение согласования правотворческих действий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

15. Многие проблемы правового регулирования ГМП связаны с тем, что, несмотря на использование немалого количества «молодежных» правовых терминов, на федеральном уровне отсутствует системный подход к категориальному аппарату в рассматриваемой сфере. Имеющих место в этом направлении попыток субъектов Российской Федерации явно недостаточно, ибо основные юридические понятия в сфере ГМП должны задаваться на федеральном уровне. В связи с этим нужно обеспечить *формирование стройной правовой терминологии в сфере государственной молодежной политики*, сопровождающейся универсализацией и систематизацией ее категориального аппарата.

16. Российской Федерации необходимо *активизировать и системно осуществлять международное сотрудничество в области правового регулирования государственной молодежной политики*. Нашей стране есть, что позаимствовать из опыта формирования законодательства в этой сфере у иностранных государств, в том числе государств – участников СНГ. Россия как член Совета Европы должна учитывать его правовые основы работы с молодежью. Законы и подзаконные акты субъектов РФ и муниципальные правовые акты, посвященные реализации конституционных прав и свобод молодежи в рамках законодательно закрепленных направлений региональной и муниципальной молодежной политики, тесно связаны не только с правами и обязанностями российских граждан, установленными Конституцией РФ 1993 г.,

но и со стратегиями, рекомендуемыми региональным и местным властям таким важным международным документом, как Европейская Хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне. Это говорит не только об объективной необходимости, но и о возможности процедуры ее ратификации Россией.

17. Государственную молодежную политику и состояние ее законодательной базы необходимо *рассматривать и оценивать с позиции безопасности и конкурентоспособности России в современном мире*. Только тогда можно рассчитывать, что эта политика будет эффективной и перспективной. Представляется актуальным предложить внести в стратегические правовые документы по вопросам национальной безопасности РФ изменения и дополнения, предусматривающие включение в число главных направлений политики обеспечения государственной и общественной безопасности формирование и реализацию действенной политики в отношении детей и молодежи.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно содержит системное обоснование правовой природы ГМП и изложение основ теории ее правового регулирования, расширяет сферу научных знаний о его предмете и истории, уточняет содержание возникающих при этом правоотношений и дает расшифровку основных понятий, используемых в данном процессе. Причем диссертантом впервые в оборот введено много терминов и нормативно-правового материала. Теоретические идеи, выводы и предложения, сформулированные в исследовании, могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства по вопросам, касающимся молодежи и отношений в сфере ГМП, восполнении в нем правовых пробелов. Диссертация позволяет заложить основу для дальнейших научных разработок в области правового регулирования ГМП.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования сформулированных в ней идей и положений государственными органами, их структурными подразделениями и должностными лицами в ходе разработки стратегии ГМП, нормативных правовых актов и иных документов, связанных с ее правовым регулированием. Диссертация представляет интерес для педагогических работников при подготовке и чтении курсов «Теория государства и права», «История отечественного государства и права», «Конституционное право России», «Конституционное право иностранных государств», «Система государственного и муниципального управления», «Муниципальное право», «Административное право», «Социальная политика», «Молодежная политика», «Социология молодежи», «Правовые основы работы с молодежью» и других правовых, социологических и управленческих дисциплин. Результаты исследования позволяют выработать рекомендации,

направленные на совершенствование практики применения законодательства о ГМП на различных уровнях.

Апробацией работы явились разного рода предложения диссертанта для органов власти всех уровней и его непосредственное участие в разработке проектов федеральных и региональных нормативных правовых актов по вопросам ГМП, в том числе в составе рабочей группы Государственного комитета РФ по делам молодежи по разработке законопроекта «О государственной молодежной политике в Российской Федерации»[11]. Он является автором концепции Закона Рязанской области «О молодежи», работа над которым, собственно, и послужила началом настоящего исследования[12]. Отдельные идеи, изложенные в диссертации, нашли отражение в деятельности профильных комитетов (комиссий) палат Федерального Собрания РФ, отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, федеральных органов исполнительной власти по реализации ГМП, ряда региональных и местных органов по делам молодежи, Молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации ФС РФ, Общественной молодежной палаты при Государственной Думе ФС РФ, Общественного молодежного парламента Рязанской области и других молодежных парламентских структур субъектов Российской Федерации, Совета молодежных и детских общественных объединений Рязанской области.

Материалы исследования использовались в рамках выполнения НИР по теме «Анализ и разработка эффективных моделей взаимодействия государства, институтов гражданского общества и бизнеса в сфере работы с молодежью», осуществленной по заказу Министерства образования и науки РФ. Некоторые идеи и положения нашли применение в сборниках о развитии и правовом регулировании молодежного парламентаризма в России[13]. Диссертант выступал в качестве эксперта при подготовке проекта Доктрины «Молодое поколение России» по инициативе Всемирного Русского Народного Собора[14].

Основные положения диссертации докладывались в ходе проведения научно-практических конференций (международных[15], всероссийских[16] и

---

[11] Аналитические и иные материалы, подготовленные диссертантом в рамках данной группы, обобщены и представлены в работе: *Кочетков А.В.* Законодательство Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики: Аналитический обзор. – Самара, 2008.

[12] О молодежи: Закон Рязанской области от 27 мая 1998 года № 77 // Бюллетень Рязанской областной Думы. 1998. № 16. С. 18-65.

[13] Молодежные парламентские структуры: организационно-правовые формы и регламентация функционирования / Сост. А.В.Кочетков, Е.И.Возжаева, Л.С.Синякова. – М., 2005; Молодежный парламентаризм в Российской Федерации / Ред. А.В.Кочетков, Г.В.Куприянова, Т.Э.Петрова и др. Ч. 1, 2. – М.-Рязань, 2003.

[14] Молодое поколение России: проект Доктрины. – М., 2008.

[15] «Актуальные проблемы российского права и высшего юридического образования в современных условиях развития государства» (Пенза, сентябрь 2004 г.), «Наука на рубеже тысячелетий» (Тамбов, октябрь 2004 г.), «Вопросы теории и практики Российской правовой науки» (Пенза, июнь 2005 г.), «Поддержка молодежного предпринимательства и содействие занятости молодежи» (Пенза, ноябрь 2005 г.), «Личность, право,

иных); «круглых столов» в Российской академии государственной службы при Президенте РФ и некоторых других российских вузах; всероссийских семинаров-совещаний представителей органов государственной власти и молодежных общественных объединений по развитию молодежного парламентаризма в РФ (Рязань, январь 2004 г.) и по реализации Стратегии государственной молодежной политики в РФ (Москва, июнь 2007 г.); II и III Всероссийских форумах молодых парламентариев соответственно в Рязани (февраль 2005 г.) и Твери (октябрь 2006 г.); заседаний созданных при органах власти консультативных и координационных органов по ГМП; региональных и местных совещаний работников органов управления образованием и органов по делам молодежи; межрегиональных и региональных семинаров молодежных парламентских структур.

Диссертация обсуждалась на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург), кафедры правоведения Коломенского государственного педагогического института, кафедры социального управления, права и политологии Рязанского государственного радиотехнического университета. Диссертантом разработаны спецкурсы по основам правового регулирования ГМП, апробированные в вузах г. Рязани и на научно-практических семинарах специалистов органов по делам молодежи.

Основные положения и выводы исследования отражены в 112 публикациях диссертанта, вышедших в период 2000-2010 гг. и составивших общий объем 157,65 п.л., в том числе в 6 монографиях и 93 научных статьях, среди которых 23 – в научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ, и 45 – в материалах международных и всероссийских конференций.

государство: история, теория, практика» (Санкт-Петербург, ноябрь 2006 г.), «Россия: приоритетные национальные проекты и программы развития» (Москва, декабрь 2006 г.), «Россия в многополярном мире: новые реалии и перспективы развития» (Москва, ноябрь 2008 г.), «К 15-летию принятия Конституции Российской Федерации» (Москва, декабрь 2008 г.), «Россия: ключевые проблемы и решения» (Москва, декабрь 2008 г.), «Современное российское право: пробелы, пути совершенствования» (Пенза, март 2009 г.), «Правовые и экономические аспекты молодежной политики» (Санкт-Петербург, май 2009 г.).

[16] «Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее» (Москва, март 2002 г.), «Молодежь в социокультурной среде регионов России: проблемы адаптации и психолого-педагогической поддержки» (Пенза, октябрь 2004 г.), «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, декабрь 2004 г.), «Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики» (Пенза, ноябрь 2004 г.), «Социальная политика в проблемном регионе» (Пенза, ноябрь 2004 г.), «Традиционное, современное и переходное в российском обществе» (Пенза, декабрь 2004 г.), «Стабилизация экономического развития Российской Федерации» (Пенза, октябрь 2004 г.), «Политико-правовая система России» (Волгоград, 2005 г.), «Актуальные проблемы российского права на современном этапе» (Пенза, май 2005 г.), «Актуальные вопросы стратегии развития России» (Москва, май 2005 г.), «Актуальные проблемы юридических наук» (Пенза, сентябрь 2005 г.); «XX век в истории России: актуальные проблемы» (Пенза, сентябрь 2005 г.), «Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты» (Пенза, октябрь 2005 г.), «Молодежь и будущая Россия» (Москва, ноябрь 2005 г.); «Молодежь и будущая России» (Москва, февраль 2008 г.), «Социальное образование и кадровое обеспечение социальной сферы» (Москва, июнь 2008 г.), «Методы обучения и организация учебного процесса в вузе» (Рязань, февраль 2009 г.); «Конституция и Доктрины России современным взглядом» (Москва, март 2009 г.), «Актуальные проблемы юридических наук» (Пенза, сентябрь 2010 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, каждая из которых включает в себя три параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, дается характеристика степени научной разработанности проблемы, формулируются объект и предмет исследования, определяются его цель и задачи, указываются методы исследования и нормативная база, подчеркивается научная новизна, излагаются выносимые на защиту основные положения, отмечается теоретическая и практическая значимость работы, отражаются способы ее апробации и внедрения полученных результатов.

Первая глава – «Государственная молодежная политика как объект правового регулирования в России» – посвящена рассмотрению сущности государственной молодежной политики как социально-правового явления, обоснованию ее правовой природы. Особо обращается внимание на конституционные основания, специфику формирования и регулирования ГМП, наличие широкого круга ее правовых источников.

В *первом параграфе – «Сущность государственной молодежной политики, ее правовая природа, предмет и методы регулирования»* – говорится о том, что разработка основ теории правового регулирования ГМП должна осуществляться на базе соответствующего опыта, как отечественного, так и зарубежного. Подчеркивается, что в современной России термин «молодежная политика» широко используется в научной литературе, активно применяется в нормативных правовых актах на уровне федерального центра и в субъектах РФ.

Однако не смолкают споры о сущности и приоритетах ГМП. Научные дискуссии подтверждают, что ее происхождение объективно. Она возникла естественным образом и исторически развивается, что обусловлено наличием у молодежи как особой социальной группы своих специфических интересов в обществе, существованием отношений между его институтами и молодыми людьми.

В истории политических и правовых учений древности, Средневековья, эпохи Возрождения, Нового времени, Новейшей эпохи можно обнаружить большое количество политико-правовых идей о работе государства с молодежью, хотя и не систематизированных, но касающихся того, что сегодня мы называем ГМП. Все они могут служить основой для формирования и развития современной теории ее правового регулирования.

Главное социальное предназначение государства в работе с молодежью в идеале состоит в том, чтобы служить молодому человеку, а не командовать им, создавать условия, позволяющие ему развиваться и проявлять свои

способности и дарования. Такие условия формируются через разработку и реализацию молодежной политики, которая в России выделилась юридически в специальную сферу государственной деятельности в последнее десятилетие XX века.

Диссертантом выражается мнение о том, что ГМП должна рассматриваться как особое социально-правовое явление. Дается широкое и узкое толкование ГМП, раскрывается содержание ее социальной и правовой составляющих. Указывается на то, что правовую сущность ГМП можно рассмотреть в объективном и субъективном смыслах. Анализируются подходы к определению ГМП, имеющиеся в специальной литературе, проектных, нормативно-методических и иных документах федеральных органов государственной власти. Дается авторское видение миссии (главной цели) ГМП, которая заключается в социальном развитии молодежи, проживающей на территории государства. Оно достигается путем создания условий молодым гражданам в политической, экономической, социальной и духовной сферах жизнедеятельности общества.

Обращается внимание на зарубежный опыт закрепления правовых основ работы с молодежью в законодательствах ряда государств. В их конституциях имеются формулировки, касающиеся государственных обязательств создать необходимые условия для социального развития молодежи и ее участия в жизни общества. Этот факт подтверждается приводимыми выдержками из статей конституций Венгерской Республики, Испании, Италии, Йеменской Республики, Кувейта, Ливии, Республики Ангола, Республики Хорватия, Румынии, Сирии. Во многих иностранных государствах правовые нормы о молодежи и ГМП закрепляются в принимаемых на основе конституций законах. Последнее, например, имеет место в Австрии, Великобритании, Израиле, КНР, Нидерландах, Финляндии, Франции, ФРГ, Швеции, Швейцарии, Эстонии.

В параграфе дается характеристика норм Конституции РФ, позволяющих судить об основах, на которых должна выстраиваться ГМП, и задающих юридические границы ее разработки и реализации в России. Конкретизируются такие актуальные теоретические вопросы, как предмет и методы правового регулирования ГМП, его субъекты и цели. Обосновывается, что правоотношения в данной сфере 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[17].

[17] Термин «правоотношения в сфере ГМП» не следует отождествлять с термином «правоотношения, касающиеся молодежи», который гораздо шире и включает еще отношения, в которые молодежь и ее объединения вступают с другими субъектами права не в связи с осуществлением ГМП и которые регулируются нормами гражданского права и иных отраслей частного права.

Приводится круг вопросов ГМП, представляющих интерес для теории и истории права и государства. Подчеркивается необходимость формирования четкой и стройной теории правового регулирования ГМП как системы научных положений о таком регулировании, созданной на основе обобщения соответствующих юридических фактов, отечественного и зарубежного опыта, правовых знаний, раскрывающих его закономерности. Дается характеристика объекта, предмета, методологической и источниковой базы данной теории.

Делается вывод о том, что в России имеется сфера молодежной политики, подвергаемая юридическому воздействию со стороны государства. Она включает регулируемые федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ общественные отношения, связанные с обязанностью органов государственной власти и органов местного самоуправления заботиться о молодых гражданах, обеспечивать соблюдение и реализацию их конституционных прав и свобод, содействовать решению молодежных проблем в обществе.

Во *втором параграфе – «Правовые источники и принципы формирования государственной молодежной политики в России»* – указывается, что проблема правовых источников лежит в основе любой юридической концепции, так как само существование и эффективность юридических норм определяются формами их выражения и закрепления. ГМП в этом отношении не является исключением. Изучение ее правовых источников позволяет не только определить сущность современного механизма правового регулирования ГМП, но и спрогнозировать пути его развития.

Процесс формирования правовых источников в сфере ГМП был предопределен началом становления новой системы государственного и муниципального управления, основные принципы которой были закреплены в нормах Конституции РФ 1993 года. Сейчас можно с уверенностью говорить о том, что правовая источниковая база ГМП создается и постепенно развивается, хотя явно недостаточными темпами.

В параграфе дается общая характеристика основных источников правового регулирования ГМП и обосновывается необходимость их систематизации на современном этапе развития России. При этом Конституция РФ рассматривается как главный источник правового регулирования ГМП. Остальные источники классифицируются в соответствии с субъектами их издания на: международные; федеральные; федерально-региональные; региональные; регионально-местные; местные.

Диссертант выдвигает тезис о том, что содержание и принципы ГМП в России должны зависеть от ее конституционных характеристик, закрепленных в ст. 1, 7 и 14 Конституции РФ. В их свете данная политика должна:

- обеспечивать соблюдение законности в молодежной среде, осуществление предусмотренных законодательством РФ гарантий прав и

свобод молодого человека и гражданина, равенство всех молодых людей перед законом и судом, взаимную ответственность молодого гражданина и государства, судебную и иную защиту личности молодого человека;

- опираться на нормы действующих законов и подзаконных актов, а также на требования, предъявляемые мировым сообществом к работе с молодежью и развитию национальных законодательств в данной сфере;

- осуществляться Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ (Советом Федерации и Государственной Думой), Правительством РФ, министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, судами РФ, органами государственной власти субъектов РФ на основе разграничения предметов ведения и полномочий по вопросам работы с молодежью;

- учитывать, что субъекты Российской Федерации могут иметь собственное законодательство о ГМП и систему органов по делам молодежи;

- создавать возможность выступать наряду с органами государственной власти в качестве субъектов ГМП отдельным лицам (гражданам), народу России, населению субъектов РФ, органам местного самоуправления, политическим партиям и иным общественным объединениям, другим организациям, обладающим определенными правами и обязанностями в данной сфере;

- разрабатываться и реализовываться в рамках совокупности направлений ГМП, которые определяются на основе приоритетов, устанавливаемых Президентом РФ, и в рамках решения вопросов, закрепленных соответственно за Российской Федерацией, за субъектом РФ или находящихся в их совместном ведении;

- предоставлять молодежи и ее объединениям широкие возможности участвовать в выработке политических решений и осуществлять привлечение молодых людей к непосредственному участию в формировании и реализации политики и программ, касающихся молодежи и общества в целом;

- обеспечивать каждому молодому гражданину социальную защищенность и достойные условия существования, уравнивать жизненные возможности молодежи с другими группами населения путем построения соответствующей системы социальных гарантий;

- создавать условия, при которых будет охраняться труд и здоровье молодых людей, обеспечиваться государственная поддержка детства, молодых семей, молодых матерей и отцов, молодых инвалидов, развиваться система социальных служб для молодежи, будут устанавливаться пособия и иные гарантии социальной защиты для нуждающихся в ней различных категорий молодежи;

- не допускать дискриминации молодых граждан России по мотивам возраста, их принадлежности к определенной конфессии и иным признакам.

Представленный в работе подход к рассмотрению конституционных характеристик РФ в контексте влияния на ГМП позволяет судить о том, каким образом и на каких правовых принципах должна строиться работа с молодежью в России. К ним можно отнести принципы законности, научности, системности, ответственности, приоритетности, гуманизма, сбалансированности, разграничения компетенции, поддержки, интеграции, демократизма, всеобщности, участия, приоритета общественной деятельности, социальной компенсации, гарантированности, дифференциации, преемственности, гласности, светского характера. В параграфе приводится расшифровка этих принципов и сопоставление с ними принципов ГМП, предусмотренных в актах федерального законодательства и законодательств субъектов РФ.

В *третьем параграфе – «Правовой механизм разработки и реализации государственной молодежной политики в России»* – высказывается позиция о том, что для разработки и реализации ГМП требуется надежный правовой механизм, без формирования которого ее осуществление не будет эффективным. Понимание сущности такого механизма в России возможно только на основе анализа всех его составляющих.

Институтообразующая основа разработки и реализации ГМП включает: органы государственной власти, действиями которых производится формирование ГМП, ее осуществление и правовое регулирование; органы местного самоуправления, выполняющие делегированные государством полномочия по реализации ГМП и собственные полномочия в области работы с молодежью; субъекты гражданского общества, имеющие право участвовать в осуществлении ГМП в соответствии с законодательством РФ.

В советский период был единый орган, вырабатывающий государственную политику, в том числе и в отношении молодежи, которая утверждалась на партийных съездах и пленумах, а затем преломлялась определенным образом в деятельности ВЛКСМ. Органы государственной власти фактически претворяли в жизнь политическую линию КПСС в работе с молодежью.

В современной России ключевая роль в правовом механизме разработки и реализации ГМП отводится Президенту РФ. Это обусловлено тем, что согласно ст. 80 Конституции РФ он является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления политики государства, в том числе молодежной, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Диссертантом рассматривается роль в реализации полномочий Президента РФ по разработке приоритетов ГМП таких органов, как Государственный совет РФ и Администрация Президента РФ, а также его полномочных представителей в федеральных округах. Обосновывается необходимость включения Совета

Безопасности РФ в разработку ГМП в целях обеспечения условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по защите прав и свобод молодого человека и гражданина.

Утверждается, что реализация ГМП немыслима без такого компонента, как управление, и должна рассматриваться как воплощение предусмотренных в законодательстве страны правовых норм в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, негосударственных организаций и граждан по созданию условий для социального развития молодежи. Неотъемлемыми элементами этого воплощения являются соответственно соблюдение, исполнение, использование и применение правовых норм в сфере ГМП.

В Российской Федерации действует принцип разделения властей, в связи с чем в реализации ГМП должны принимать непосредственное участие федеральные органы всех ветвей государственной власти: законодательной (Федеральное Собрание – парламент РФ, состоящий из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы), исполнительной (Правительство РФ, федеральные министерства, агентства, службы) и судебной (суды РФ). Другими субъектами реализации ГМП выступают органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, работодатели, общественные объединения, иные юридические и физические лица, осуществляющие деятельность по созданию условий для социального развития молодежи. Важное значение имеет участие в проведении ГМП самих молодых граждан и их объединений.

Основная деятельность по реализации ГМП осуществляется специальными органами, ответственными за ее осуществление в стране и отдельных регионах. Следует различать: координационно-консультативные органы (советы, комиссии) по вопросам ГМП, создаваемые при органах исполнительной власти; уполномоченные органы по работе с молодежью (по делам молодежи) – органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке ГМП и ее нормативно-правовому регулированию; органы обеспечения ГМП, задачей которых является организация исполнения правовых норм в сфере ГМП применительно к специфике соответствующего органа исполнительной власти.

В параграфе отражена краткая история создания и функционирования федеральных органов по делам молодежи. Констатируется, что сегодня используется вариант, когда действуют два таких органа – Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ и Федеральное агентство по делам молодежи[18]. Отмечается, что более 15 лет сохраняется разнообразие в подходах

[18] Первый осуществляет функции по выработке и реализации ГМП и нормативно-правовому регулированию в данной сфере, а второй – по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере ГМП, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи,

к определению статуса региональных органов по делам молодежи и, как следствие, структуры и содержания их полномочий. В 2009 г. на уровне субъектов РФ действовали 34 органа по делам молодежи, не совмещающих молодежную политику с другой государственной деятельностью[19]. Для сравнения: в 2001 г. таковых было 60, в 2003 г. – 51; в 2005 г. – 44; в 2007 г. – 39. Разнообразие органов по делам молодежи наблюдается и на муниципальном уровне.

Диссертантом обобщаются основные (приоритетные) направления ГМП, обозначенные в федеральных нормативных правовых актах и законах субъектов РФ. Дается краткая характеристика имеющейся в России инфраструктуры для молодежи, специфики программного, кадрового, финансового и информационного обеспечения ГМП, механизма контроля за ее осуществлением.

Утверждается, что современная ГМП должна быть скоординирована с общественной молодежной политикой. Надо также учитывать, что на формирование ГМП и законодательства о ней в России влияют все институционализированные отраслевые и специальные виды государственной политики.

Сегодня можно считать, что правовой механизм разработки и реализации ГМП в России сформирован, но эффективность его действия вызывает частые нарекания, особенно со стороны ученых, депутатского корпуса, специалистов органов по делам молодежи и руководителей молодежных общественных объединений. Причины этого становятся понятными, если объективно подойти к оценке нынешнего состояния государственной молодежной политики и рассмотреть историю ее становления и правового регулирования в России.

Вторая глава – «Правовое регулирование государственной молодежной политики на федеральном уровне» – обращает внимание на исторические предпосылки возникновения законодательства о ГМП в России и содержит анализ процесса его становления на федеральном уровне. Главный акцент в главе делается на исследовании истории и современного опыта отражения отдельных вопросов ГМП в федеральных конституционных и обычных законах, в указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях палат Парламента РФ, подзаконных актах Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти, а также в актах прокурорских и судебных органов России.

нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей.

[19] Среди других региональных органов по делам молодежи 49 совмещали ГМП с иной государственной деятельностью соответственно в области: физической культуры, спорта и туризма – 11; физической культуры и спорта – 8; туризма – 1; семьи – 1; государственной политики по вопросам демографии– 1; образования – 13; образования и науки – 6; образования и культуры – 1; культуры и массовых коммуникаций – 1; решения вопросов взаимодействия с общественными объединениями – 2; реализации программ общественного развития – 1; решения проблем связей с общественностью – 1; решения вопросов внутренней политики – 2.

В *первом параграфе – «Конституция России и становление федерального законодательства о государственной молодежной политике»* – анализируется с системных позиций конституционная практика России советского и постсоветского периодов в контексте ее влияния на регулирование работы с молодежью. При этом наряду с нормами пяти российских конституций, имевших место в истории нашей страны, рассматриваются принятые в их развитие законы и подзаконные акты. Выявляются истоки возникновения отечественного законодательства о государственной молодежной политике.

Несмотря на то, что Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г. и Конституция РСФСР от 11 мая 1925 г. не использовали термина «молодежь», в периоды их действия активно шел процесс становления и укрепления структуры управления работой с молодежью. Именно 1918-1935 гг. послужили основой для возникновения молодежной политики, содержательную основу которой составляло коммунистическое воспитание молодого поколения, а главным субъектом являлся комсомол, выполнявший под руководством компартии государственные задачи в отношении всей молодежи и получивший особые полномочия по представительству ее законных интересов. Можно отметить принятые в эти годы акты, касающиеся объявления государственного праздника трудящейся молодежи РСФСР, введения системы практикантства членов РКСМ во всех госучреждениях, установления системы мер по улучшению использования кадров молодых специалистов на производстве, ликвидации детской беспризорности и безнадзорности, обеспечения доступности получения работы молодежью и др.

Слово «молодежь» присутствовало в Конституции РСФСР от 21 января 1937 г., ст. 130, которая обеспечивала гражданам РСФСР право объединения в общественные организации, в том числе организации молодежи, а ст. 146 предоставляла последним право выставления кандидатов при выборах по избирательным округам во все Советы депутатов трудящихся, от сельского и городского Совета депутатов трудящихся вплоть до Верховного Совета РСФСР. В период действия указанной Конституции были предприняты попытки принятия «молодежного» закона[20], созданы правовые условия для организационного становления постоянных комиссий по делам молодежи в структуре Советов народных депутатов всех уровней, принят ряд подзаконных актов, касавшихся вопросов воспитания молодого поколения, образования, профессиональной подготовки, труда, быта и отдыха молодежи, организации и проведения ее общественного призыва, различных молодежных конкурсов, спортивных состязаний среди молодежи и т. п.

[20] Речь идет о законопроектах «О повышении роли советской молодежи и молодежных организаций в государственном, хозяйственном и социально-культурном строительстве» (1967 г.) и «О повышении роли советской молодежи и молодежных организаций в коммунистическом строительстве» (1977 г.).

В Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. слово «молодежь» также имело правовое закрепление. В частности, ее ст. 7 предоставляла организациям ВЛКСМ право в соответствии со своими уставными задачами участвовать в управлении государственными и общественными делами, решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов, а ст. 96 – право выдвижения кандидатов в депутаты всех уровней. В ст. 25 предусматривалось, что в РСФСР существует и совершенствуется единая система народного образования, которая обеспечивает общеобразовательную и профессиональную подготовку граждан, служит коммунистическому воспитанию, духовному и физическому развитию молодежи, готовит ее к труду и общественной деятельности. В период действия этой Конституции было принято большое количество актов, затрагивающих права и законные интересы молодежи, создана правовая база для ее образования и занятости, вовлечения в процесс управления делами общества, государства, производства, государственной помощи молодым семьям, сооружения МЖК, стимулирования экономической деятельности ВЛКСМ и др.

С 1 июля 1991 г. был введен в действие Закон СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»[21]. Он призван был обеспечить реализацию государственной молодежной политики Союза ССР и входящих в него республик, в том числе РСФСР, укрепить юридические гарантии осуществления прав и свобод молодых граждан, а также прав молодежных организаций. Именно в этом Законе впервые одна из статей называлась «Законодательство о государственной молодежной политике».

Судя по логике развития, пятая российская конституция призвана была закрепить термин «молодежная политика», поскольку предпосылки для этого были созданы, и в РСФСР в начале 90-х годов XX в. осуществлялась работа по приведению ее законодательства в соответствие с Законом СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР». В период подготовки и обсуждения проекта новой Конституции страны были предложения, согласно которым предусматривалось конституционное закрепление ГМП. Но принятая в 1993 г. Конституция РФ не содержит ничего подобного. Это во многом предопределило противоречивое развитие правовых основ ГМП в нашей стране.

Практика становления федерального законодательства о государственной молодежной политике может быть разбита на три этапа: первый этап, в ходе которого сделаны попытки создать условия для правового признания ГМП в России (1990-1991 гг.); второй этап, имевший результатом утверждение приоритетов и основных направлений ГМП в РФ (1991-1993 гг.); третий этап,

[21] О введении в действие Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР: Постановление Верховного Совета СССР от 16 апреля 1991 г. № 2115-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 19. Ст. 534.

характеризующийся своей направленностью на формирование и совершенствование правовых основ ГМП, ее выстраивание на основе Конституции РФ 1993 г. и включающий периоды «самостоятельности» ГМП (1993-1999 гг.), «присоединенности» ГМП (2000-2006 гг.) и модернизации ГМП (2007 г. – по настоящее время). Все эти этапы полны противоречий. Поэтому, начиная с 90-х годов XX в., федеральное законодательство о ГМП носит внутренне непоследовательный характер. В подтверждение этого диссертантом рассматриваются процесс его эволюции в указанные этапы и соответствующие правовые акты.

В XXI веке взят курс на формирование единой государственной молодежной политики, более четкую координацию и нормативно-правовое регулирования в данной сфере. На заседании Государственного совета РФ с повесткой дня «О молодежной политике в Российской Федерации», состоявшемся 17 июля 2009 г., впервые было официально уделено внимание вопросам модернизации ГМП и необходимости совершенствования всей ее законодательной базы в нашей стране. Президент России Д.А.Медведев, выступая на этом заседании, фактически обозначил контуры новой молодежной политики государства, призвал органы власти и структуры гражданского общества направить общие усилия на ее активизацию и совершенствование законодательства в данной сфере[22].

Делая вывод о том, что ГМП и процесс ее правового регулирования в РФ имеют свои исторические корни, диссертант обращает внимание на ряд возникших проблем. Речь идет о заметной нестабильности правового поля ГМП на федеральном уровне, относительной системности законодательства РФ о ней, отсутствии четкой стратегии его формирования, непроработанности вопроса о его месте в правовой системе России, непрекращающихся колебаниях и недостаточной согласованности федеральных органов государственной власти в вопросах управления работой с молодежью и реализации конституционных прав и свобод молодых граждан и их объединений.

Во *втором параграфе – «Государственная молодежная политика в международных документах и федеральных законах»* – обращается внимание на то, что вопросы ГМП находят отражение в международных документах и федеральных законах. Именно по ним во многом можно судить об отношении к молодому поколению, его правам и законным интересам, а также о правовых формах и механизмах работы с молодежью.

Формируя ГМП и закрепляя ее основы в законодательстве, следует принимать во внимание не только свои конституционные характеристики и национальные особенности, возможности и приоритеты, но и обязательно

[22] *Медведев Д.А.* Вступительное слово на заседании Государственного совета «О молодежной политике в Российской Федерации» // http://archive.kremlin.ru/text/appears/2009/07/219771.shtml

учитывать международные документы. Это обусловлено тем, что Россия глубоко интегрирована в международное пространство. Часть 5 ст. 15 Конституции РФ определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

В параграфе анализируются основные международные документы, направленные на регулирование отношений между государствами и молодежью, создание необходимых условий для участия молодых людей в жизни мирового сообщества и своей страны, развитие национальных законодательств по вопросам ГМП. Обращая внимание на то, что органы власти всех уровней должны опираться на эти документы при формировании правовых основ ГМП и организации работы с молодежью в России, диссертант раскрывает ключевые положения соответствующих документов, принятых в рамках Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Содружества Независимых Государств и других международных организаций.

Вопросы ГМП находят отражение в федеральных конституционных и обычных законах. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» относит принятие мер по реализации ГМП к полномочиям Правительства РФ в социальной сфере[23]. Гражданский, Семейный, Трудовой, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации содержат нормы, имеющие значение для развития законодательства по вопросам ГМП. Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений, механизм их включения в систему ГМП[24]. Правовые нормы, затрагивающие вопросы правового положения молодежи и организации работы с ней, есть в ряде других федеральных законов: «Об общественных объединениях»; «О воинской обязанности и военной службе»; «Об образовании»; «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; «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 населения в Российской Федерации»; «О занятости населения в Российской Федерации»; «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; «Об альтернативной гражданской службе» и др.

---

[23] См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 22.07.2010 г.) // Официальный сайт компании «Консультант плюс» – http://www.consultant.ru/.

[24] Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (ред. от 22.08.2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2503; 2002. № 12. Ст. 1093; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607.

Однако в современной России нет единого подхода к формированию системы законов, в которых находили бы отражение вопросы ГМП. Особенно тревожным выглядит факт отсутствия базового федерального закона, устанавливающего общие правовые принципы ее осуществления в нашей стране. Диссертант рассматривает историю вопроса, которая полна как позитивных, так и негативных моментов. Несмотря на многолетний процесс обсуждения различных проектов этого закона, до настоящего момента его не существует, и нет ясности в вопросе о том, появится ли он в ближайшей перспективе.

В параграфе характеризуется специфика действия на территории Российской Федерации Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» и обращается внимание на двоякий характер отношений к нему. С одной стороны, он после распада СССР фактически «выпал» из ее правовой системы, хотя и задал направление для становления и развития законодательства о ГМП, особенно в субъектах РФ. Действие его норм рядом российских юристов и чиновников по разным причинам отрицается и, как следствие, не воспринимается в системе государственного и муниципального управления. С другой стороны, можно отметить тот факт, что раздел «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ 1993 г. устанавливает, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей ей. К таким актам относится и вышеупомянутый Закон СССР.

В действующих редакциях федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть положения, которыми к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления отнесены соответствующие вопросы осуществления программ и мероприятий по работе с молодежью[25]. Отсутствие термина «молодежная политика» в этих законах не означает отказ 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.

В *третьем параграфе – «Федеральное подзаконное регулирование государственной молодежной политики»* – констатируется, что отдельные

[25] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 27.07.2010 г.) // Официальный сайт компании «Консультант плюс» – http://www.consultant.ru/; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 27.07.2010 г.) // Там же.

вопросы, связанные с ГМП, решаются на уровне федеральных подзаконных актов, которые детализируют и конкретизируют процесс ее осуществления.

Вопросам ГМП уделяется внимание в ряде указов и распоряжений Президента РФ. Принятым еще в начале 90-х годов прошлого века Указом Президента РФ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» осуществление целостной ГМП в России признано одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства[26]. Необходимо выделить подзаконные акты Президента РФ, которыми установлены всероссийские молодежные праздники «День молодежи» и «День российского студенчества», предусмотрены меры в области государственной поддержки: общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи; талантливой молодежи; молодых российских ученых; студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования; молодых деятелей культуры и искусства. Президентские указы под одинаковым названием «О структуре федеральных органов исполнительной власти» позволяют судить о том, как менялись подходы к управлению в сфере ГМП на федеральном уровне.

В России имеет место практика подзаконного регулирования вопросов ГМП палатами Федерального Собрания РФ, которые обладают определенными полномочиями в данной сфере. Речь идет о постановлениях Совета Федерации и Государственной Думы, регулирующих вопросы, связанные с организацией работы с молодежью. В этом плане особенно важными являются постановления о создании и регулировании деятельности постоянно действующих совещательных и консультативных молодежных органов палат Федерального Собрания РФ – Молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации и Общественной молодежной палаты при Государственной Думе.

Различные аспекты ГМП находят отражение в постановлениях и распоряжениях Правительства РФ. Они касаются: конкретизации правового статуса молодых граждан и мер их государственной поддержки; формирования молодежных программ; координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере ГМП; утверждения положений об органах по делам молодежи; поддержки молодых российских ученых; физического развития детей и молодежи; создания условий для укрепления их здоровья; обеспечения жильем молодых семей; содействия развитию добровольческой (волонтерской) деятельности молодежи и решения других вопросов работы с ней. В таких документах, как «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на

[26] См.: Указ Президента РФ от 16 сентября 1992 г. № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 12. Ст. 924.

период до 2020 года»[27] и «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» включены подразделы «Молодежная политика»[28].

Начиная с 1994 г. государственная молодежная политика в РФ реализовывалась на основе федеральной целевой программы «Молодежь России», которой соответствующими Указами Президента РФ присваивался статус президентской. Однако срок действия последней такой программы истек в 2005 году[29].

Значимым шагом в развитии ГМП стало введение в действие Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации. Она рассчитана на период до 2016 г. и определяет совокупность приоритетных направлений, ориентированных на молодежь, включающих задачи, связанные с ее участием в реализации приоритетных национальных проектов. Надо признать, что Стратегия далека от совершенства и вызывает немало нареканий ученых и специалистов-практиков. В ней фрагментарно прописаны вопросы управления в сфере ГМП, а многие принципиальные вопросы работы с молодежью вовсе не отражены. Вместе с тем Стратегия расширяет возможности для ее самореализации и гарантирует поддержку государством молодежных инициатив.

Сегодня действует немало ведомственных правовых актов федеральных органов исполнительной власти по вопросам ГМП. При этом ведущей формой таких актов является приказ. В параграфе анализируются приказы, касающиеся различных вопросов ГМП и принятых Министерством спорта, туризма и молодежной политики РФ, Министерством образования и науки РФ, Министерством обороны РФ, Министерством внутренних дел РФ, Министерством юстиции РФ, Министерством здравоохранения и социального развития РФ, Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ, Федеральным агентством по делам молодежи и другими федеральными органами исполнительной власти.

Использование ряда «молодежных» терминов в определениях Конституционного Суда РФ, решениях Верховного Суда РФ, актах других судов позволяет говорить о том, что органы судебной власти не остаются в стороне от проблем молодежи и ее объединений, молодых семей. Специфика

---

[27] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 08.08.2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2009. № 33. Ст. 4127.

[28] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г № 1663-р «Об утверждении Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» (ред. от 14.12.2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5639; 2009. № 33. Ст. 4126; № 45. Ст. 5395; № 49 (2 ч.). Ст. 6025; № 51. Ст. 6350.

[29] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 г. № 1015 «О федеральной целевой программе «Молодежь России (2001-2005 годы)» (ред. от 21.10.2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 172; 2002. № 23. Ст. 2170; 2004. № 37. Ст. 3737.

состоит в том, что эти органы в отличие от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти косвенно участвуют в осуществлении ГМП. Выполняя свои непосредственные задачи, они реагируют на некоторые проблемы реализации конституционных прав и свобод молодых граждан, обеспечения их законных интересов.

Определенное влияние на ГМП оказывают акты органов, не входящих в систему разделения государственной власти, формирование которых предусматривает Конституция РФ. Некоторые из этих актов направлены на решение специфических вопросов работы с молодежью, установление форм взаимоотношения структур власти и молодых граждан. В частности, имеются приказы Генеральной прокуратуры РФ, касающиеся организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, соблюдением прав органов и учреждений по делам молодежи, молодежных и детских общественных объединений. Вопросы работы с молодежью находят отражение в постановлениях ЦИК РФ, которыми предусматриваются меры по развитию правовой культуры молодого поколения и повышению его электоральной активности.

Проведенный анализ подтвердил, что есть немало федеральных законов и подзаконных актов, касающихся молодых граждан и направленных на создание условий для реализации их конституционных прав и свобод. Но если рассуждать с системных позиций, можно утверждать, что на федеральном уровне в действующем законодательстве государственная молодежная политика слабо представлена как юридически сформулированный институт. Есть основания говорить лишь о его становлении, поскольку некоторые императивы и диспозитивные ориентиры имеются или устанавливаются в значительной степени в явном или неявном виде в статьях федеральных законов и иных нормативных правовых актов, порой напрямую к сфере ГМП не относящихся. Нельзя сказать, что эти акты носят последовательный и системный характер.

Третья глава – «Правовое регулирование государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации» – дает целостную характеристику опыта правового регулирования ГМП в российских регионах. При этом в главе содержится существенно новый сравнительный анализ региональных законов и подзаконных актов в сфере ГМП, осуществленный на основе системно-комплексного подхода и использования законодательных актов всех субъектов Российской Федерации.

В *первом параграфе – «Динамика развития законодательства о государственной молодежной политике в субъектах Российской Федерации» –* выражается мнение о том, что органы государственной власти субъектов РФ осуществляют энергичную и плодотворную работу по формированию собственных законодательств по вопросам ГМП.

Рассматривается история правотворческой деятельности органов государственной власти республик, краев, областей, входивших в состав РСФСР, по вопросам регулирования работы с молодежью. Акцент делается на подзаконных актах, регулирующих вопросы формирования ГМП на региональном уровне; определения ее основных направлений и мер по их реализации на соответствующих территориях; образования комитетов и иных республиканских, краевых и областных органов по делам молодежи; создания структур по делам молодежи в составе органов исполнительной власти на городском и районном уровнях. Делается вывод о том, что вступление в силу Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» заметно активизировало правотворчество региональных образований в составе РСФСР, и он стал правовым ориентиром для формирования законодательной базы ГМП в них.

До введения в действие Конституции РФ 1993 г. в регионах было принято немало подзаконных актов, посвященных вопросам поддержки молодежного и детского общественного движения, талантливой молодежи; обеспечения гарантий молодых граждан в области труда и занятости, создания молодежных бирж труда; предоставления социальных услуг учащейся и студенческой молодежи; организации работы с детьми и молодежью по месту жительства; профилактики правонарушений среди них; создания социальных служб для молодежи; образования фондов молодежи и финансирования молодежных программ; многим другим. Схожие тенденции были отмечены на уровне городов и районов, где имелись правовые акты по различным аспектам работы с молодежью.

В параграфе основное внимание уделяется истории принятия региональных законов в сфере ГМП, изданных после 1993 г. В этот период возникла необходимость реформирования всех ее направлений и приведения их в соответствие с Конституцией РФ, закрепившей принцип равноправия субъектов РФ в отношениях с Федерацией и выделившей три их разновидности: 1) республики, имеющие статус государства; 2) политико-территориальные образования: края, области, города федерального значения; 3) национально-территориальные образования – автономная область и автономные округа. Именно после вступления в силу Конституции РФ, собственно, и началось формирование региональных законодательств о ГМП. Если 1994 г. был выжидательным в этом процессе, то начиная с 1995 г. развернулось ее «шествие» по российским регионам.

Со второй половины 90-х годов XX в. процесс введения в действие базовых региональных законов в сфере ГМП постепенно стал носить необратимый характер. В течение 1991-2006 гг. они были приняты в 77 из 89 субъектов РФ (86,5%), существовавших на тот момент. Характерно следующее распределение этих законов по годам принятия: 1 закон – 1991 г.; 3 закона –

1992 г.; 2 закона – 1993 г.; 4 закона – 1995 г.; 6 законов – 1996 г.; 18 законов – 1997 г.; 15 законов – 1998 г.; 5 законов – 1999 г.; 8 законов – 2000 г.; 3 закона – 2001 г.; 3 закона – 2002 г.; 2 закона – 2003 г.; 5 законов – 2004 г.; 2 закона – 2005 г.; 2 закона – 2006 г.; 2 закона – 2008 г.; 1 закон – 2009 г. «Пик» принятия законов пришелся на 1997-2000 гг., что во многом объясняется тем, что в этот период обсуждался проект федерального закона «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации»[30]. Нынешняя ситуация свидетельствует о приближении к тому, чтобы в каждом субъекте РФ имелся базовый закон в сфере ГМП. Значительными темпами развивается массив региональных подзаконных актов и муниципальных правовых актов, касающихся работы с молодежью.

Диссертант рассматривает сущность региональной молодежной политики, представляя ее как некоторую сложную систему и как элемент системы более сложной – государственной молодежной политики РФ как составной части общей политики Российского государства. Особо выделяется муниципальная (местная) молодежная политика, которая рассматривается с двух позиций: как собственно деятельность по решению проблем молодежи конкретного муниципального образования в рамках социальной политики, проводимой органами местного самоуправления; как продолжение региональной молодежной политики и ее составная часть.

Анализ показывает, что в субъектах РФ сейчас сформирован широкий нормативный правовой массив, регулирующий ГМП. Причем эффективность деятельности органов государственной власти субъектов РФ оказалась выше, чем федеральных органов государственной власти. Более того, активная позиция региональных и местных органов по делам молодежи сегодня обеспечивает стабильность осуществления ГМП, чем во многом объясняется необходимость системного анализа опыта ее правового регулирования в субъектах РФ.

Во *втором параграфе – «Вопросы государственной молодежной политики в конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации»* – впервые в юридической науке приводится анализ региональных конституций и уставов с точки зрения отражения в них правовых положений, касающихся непосредственно вопросов ГМП. Кроме того, дается системная характеристика действующих на уровне субъектов РФ законов в этой сфере, количество которых увеличивается с каждым годом. Причем анализу подверглись как базовые законы в сфере ГМП, так и специальные, посвященные регулированию ее отдельных основных направлений и значимых вопросов.

[30] В 1999 году Федеральный закон «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» был принят Государственной Думой ФС РФ и получил одобрение Совета Федерации ФС РФ, но не вступил в силу из-за того, что на него было наложено президентское вето, которое не удалось преодолеть. Все имевшие место попытки вернуться к повторному рассмотрению этого Федерального закона были безуспешны.

В отличие от Конституции РФ категории «молодежь» и «молодежная политика» используются в республиканских конституциях, краевых, областных и окружных уставах. Формулировки о молодежи и (или) ГМП есть в конституциях Республики Тыва и Удмуртской Республики, уставах Забайкальского и Хабаровского краев, Амурской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Кировской, Курганской, Курской, Липецкой, Московской, Мурманской, Новосибирской, Самарской, Саратовской, Тамбовской, Сахалинской, Тверской, Томской, Тюменской и Ярославской областей, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов.

В некоторые региональные уставы включены статьи, специально посвященные вопросам ГМП. Молодежные аспекты предусматриваются и в статьях, устанавливающих предметы ведения и полномочия субъектов РФ. В их основных законах присутствуют формулировки, относящие решение вопросов осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъекта, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств регионального бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета). Наиболее часто вопросы ГМП в текстах конституций и уставов субъектов РФ отражаются при изложении полномочий администрации (правительства) субъекта РФ, а также в главах, посвященных социальной политике.

Анализ показывает, что уставные положения касаются: поддержки талантливой молодежи; развития конкурсной системы получения стипендий, премий, займов и дотаций молодыми гражданами; обеспечения возможностей для трудоустройства молодежи; обязанности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления разрабатывать программы, обеспечивающие условия для воспитания, образования, отдыха и творческого развития детей и молодежи, оказывать содействие развитию детско-юношеского и молодежного спорта. Есть примеры установления уставами субъектов РФ органов исполнительной власти, ответственных за реализацию ГМП.

Отсутствие федерального закона, устанавливающего общие принципы осуществления ГМП, не препятствует субъектам РФ принимать законы, регулирующие вопросы данной сферы, что вытекает из природы их совместной с Федерацией компетенции. Поэтому в большинстве российских регионов (около 85%) действуют собственные базовые законы в сфере ГМП[31].

[31] Законы 35 субъектов РФ имеют названия «О государственной молодежной политике», 18 – «О молодежной политике», 5 – «О молодежи», 3 – «О молодежи и государственной молодежной политике», 2 – «О молодежи и молодежной политике», 2 – «О реализации государственной молодежной политики». По 1 разу встречаются

Количество статей в их структурах различно и колеблется от 7 до 47. Почти во всех законах первый раздел (первая глава) называется «Общие положения»[32]. Встречаются разделы (главы), посвященные вопросам: компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в сфере ГМП; регулирования основ правового статуса молодежи в субъекте РФ; определения основных направлений ГМП; политики в отдельных областях работы с молодежью; управления в сфере ГМП; организационной, финансовой и других форм обеспечения ГМП; установления форм и мер государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений. Во многих законах последний раздел (последняя глава) носит название «Заключительные положения»[33]. Диссертантом отмечается разнообразие подходов к определению в законах термина «государственная молодежная политика субъекта РФ», что не способствует обеспечению единства правового регулирования ГМП в России.

Кроме базовых законов, в субъектах РФ действуют законы, касающиеся отдельных направлений ГМП. Особое место среди них занимают законы о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений. Встречаются также законы субъектов РФ, регулирующие вопросы поддержки молодой семьи; поддержки талантливой молодежи; обеспечения гарантий молодежи в области труда и занятости; поддержки оздоровления, отдыха и занятости молодежи; содействия предпринимательской деятельности молодежи; поддержки молодых специалистов, работающих в сельской местности; организации работы с молодежью по месту жительства; поддержки деятельности молодежных клубов и центров; охраны здоровья молодежи и социальной помощи ее отдельным категориям; развития структур молодежного парламентаризма. В ряде субъектов РФ законами утверждают основные направления ГМП на определенный период, комплексные целевые программы «Молодежь» и иные целевые программы, касающиеся одного или нескольких направлений ГМП.

Вопросы деятельности субъектов РФ в отношении молодежи находят отражение в законах, напрямую не относящихся к сфере ГМП. Так, ряд субъектов РФ предусматривает данные вопросы в законах, регламентирующих

названия: «О государственной региональной молодежной политике»; «О региональной государственной молодежной политике»; «Об основах молодежной политики»; «Об общих принципах осуществления государственной молодежной политики»; «Об основных направлениях государственной молодежной политики»; «О государственной поддержке молодежи»; «О государственной поддержке молодежи, молодежных и детских общественных объединений»; «О деятельности государственных органов в сфере молодежной политики».

[32] В нем, как правило, отражаются основные понятия и принципы ГМП, ее цели на региональном уровне, компетенция государственных и муниципальных органов, других субъектов работы с молодежью в данной сфере.

[33] Здесь обычно находят отражение вопросы, связанные с порядком вступления в силу закона; приведения нормативных правовых актов в соответствии с ним; признания утратившими силу отдельных из них; определения форм ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц за нарушение законодательства субъекта РФ о государственной молодежной политике.

деятельность высших и иных исполнительных органов государственной власти, устанавливая, что эти органы принимают меры по реализации ГМП. Некоторые региональные законы вменяют в обязанности одного из заместителей руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ вопросы ГМП. Часто они стали находить отражение и в законах, которыми утверждаются программы социально-экономического развития субъектов РФ.

Процесс включения правовых норм о работе с молодежью в конституции и уставы субъектов РФ, принятия и вступления в силу их базовых и специальных законов в сфере ГМП свидетельствует о поступательном движении к созданию действенных систем законодательства о ней в российских регионах.

В *третьем параграфе – «Подзаконное регулирование государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации»* – отмечается, что на региональном уровне действует большое количество подзаконных актов органов государственной власти субъектов РФ, посвященных вопросам регулирования ГМП. Их общее количество уверенно приближается к 100 000.

Среди подзаконных актов органов государственной власти субъектов РФ в сфере ГМП есть: указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ; акты других исполнительных органов государственной власти субъекта РФ; акты иных органов государственной власти субъекта РФ, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Систему подзаконных актов субъектов РФ о ГМП целесообразно рассмотреть, разделив их предварительно на две группы. Первая касается вопросов реализации конституционных прав и свобод молодых граждан, а вторая – вопросов управления в данной сфере.

В региональных подзаконных актах находят отражение вопросы реализации политических прав и свобод молодых граждан. При этом самая значительная часть таких актов посвящена мерам по обеспечению государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений, их программ, проектов, акций и мероприятий, вопросам взаимодействия таких объединений с государственными и муниципальными органами. Немало уделяется внимания правоотношениям по обеспечению участия молодежи в управлении делами государства и, как следствие, принимаются подзаконные акты, которые касаются принятия конкретных мер по привлечению молодых граждан к участию в государственном управлении, организации деятельности региональных молодежных парламентов, палат и

правительств, других органов молодежного самоуправления, обеспечения избирательных прав молодых граждан.

В большей степени региональные подзаконные акты, касающиеся сферы ГМП, направлены на реализацию социально-экономических и культурных прав и свобод молодого человека и гражданина. В субъектах РФ действуют подзаконные акты, регулирующие вопросы: обеспечения охраны здоровья молодежи; физического развития молодежи; формирования условий для духовного развития молодежи; патриотического воспитания молодежи; обеспечения государственной поддержки творческой деятельности молодежи и ее общественно значимых инициатив; активизации научной и инновационной деятельности молодежи, прежде всего обеспечения поддержки молодых ученых; обеспечения гарантий в области труда и занятости молодежи; содействия предпринимательской деятельности молодежи; предоставления социальных услуг молодежи и ее отдельным категориям; профилактики девиантного поведения молодежи (молодежной наркомании, правонарушений среди молодежи и т.п.); содействия в решении жилищных проблем молодежи; поддержки молодых семей; содействия образованию молодежи и ее активному участию в культурной жизни; организации досуга молодежи; проведения празднования Дня российской молодежи и других молодежных праздников; подготовки молодых граждан к военной службе; содействия международному молодежному сотрудничеству.

В субъектах РФ имеется много подзаконных актов, касающихся отношений по поводу управления в сфере ГМП. Среди них есть акты по вопросам участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в осуществлении ГМП, разграничения их полномочий в этой сфере. Вопросы ГМП нередко предусматриваются в посланиях руководителей (высших должностных лиц) субъектов РФ, а также в региональных подзаконных актах, в которых утверждаются планы работы органов государственной власти субъектов РФ, планы их законопроектной (законотворческой) деятельности, регламенты региональных законодательных (представительных) органов государственной власти, планы заседаний высших исполнительных органов государственной власти (календари рассмотрения вопросов на заседаниях кабинетов министров (правительств) и коллегий администраций); распределяются обязанности между главой субъекта РФ (президентом, губернатором, главой администрации), его заместителями, председателем правительства, его первым и другими заместителями, членами правительства субъекта РФ. Давно не является редкостью, когда в региональных концепциях и программах социально-экономического развития вводятся специальные разделы «Молодежная политика».

В регионах подзаконными актами принимаются (утверждаются) стратегии или концепции ГМП, комплексно-целевые программы «Молодежь»,

программы государственной поддержки отдельных категорий молодежи и другие молодежные программы. Кроме того, регулируются вопросы: формирования и организации деятельности координационных и консультативных советов или комиссий по вопросам ГМП; создания и функционирования региональных органов по делам молодежи, обеспечения их деятельности и взаимодействия с местными органами по делам молодежи; развития сети организаций в сфере ГМП (дворцов и домов молодежи, молодежных центров, социальных служб для молодежи и других учреждений по работе с молодежью), их государственной поддержки; организации работы по месту жительства; содействия организации работы с молодыми людьми по месту их учебы и трудовой деятельности; подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для сферы ГМП, организации и стимулирования их деятельности; бюджетного финансирования программ и мероприятий в сфере ГМП, использования внебюджетных средств для их осуществления; определения порядка, форм и условий привлечения негосударственных организаций и отдельных граждан к реализации ГМП, поддержки их проектов по решению конкретных молодежных проблем; проведения форумов молодежи субъектов РФ; подготовки, распространения и обсуждения ежегодного доклада о положении молодежи и реализации ГМП; информационного обеспечения ГМП; поддержки деятельности молодежных СМИ.

Правовой анализ показывает, что в нормативных правовых актах субъектов РФ на региональном уровне удалось четко зафиксировать наличие государственной молодежной политики, ее концептуальные основы. В настоящее время требуется системный анализ региональных законов и подзаконных актов, касающихся вопросов ГМП. Он позволит начать процесс выработки общего подхода к созданию и развитию законодательств субъектов РФ о государственной молодежной политике, который должен формироваться и реализовываться в русле тех приоритетов в работе с молодежью, которые нашли отражение в стратегических документах, касающихся развития России до 2020 года.

Глава четвертая – «Формирование правовых основ работы с молодежью в муниципальных образованиях» – посвящена анализу действующей нормативной правовой базы муниципальной молодежной политики. Он значим в связи с тем, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит правовые нормы, относящие к вопросам местного значения организацию и осуществление мероприятий по работе с молодежью в муниципальных образованиях всех типов.

В *первом параграфе – «Понятие муниципальной молодежной политики, ее соотношение с государственной молодежной политикой»* – отмечается, что

принятие нормативных правовых актов, касающихся молодежи, в субъектах Российской Федерации не ограничивается только региональным уровнем. В них на современном этапе активно развивается нормотворчество органов местного самоуправления в области работы с молодежью, специфика которого характеризуется наибольшей приближенностью этих органов к молодым гражданам и их проблемам по сравнению с органами государственной власти.

Во многих субъектах РФ идет процесс создания системы муниципальных правовых актов, касающихся молодежи. В системе местного самоуправления постепенно начинает выделяться муниципальная молодежная политика как самостоятельная область деятельности муниципального образования, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов для социального развития проживающей на его территории молодежи, ее наиболее полной самореализации в интересах всего общества, а также развития местных молодежных и детских общественных объединений. Данная политика является продолжением ГМП и составной частью муниципальной социальной политики, но представляет собой относительно самостоятельный процесс со своим механизмом реализации, который вместе с тем должен строиться так, чтобы укреплять целостность работы с молодежью в России.

Развитие муниципального нормотворчества по вопросам работы с молодежью связано с подходами к правовому регулированию ГМП. Это предполагает учет состояния федерального и регионального законодательств в данной сфере.

В параграфе дается краткий экскурс в историю вопроса о появлении в федеральном законодательстве норм о работе с молодежью в муниципальных образованиях. Отмечается, что процесс формирования правовых основ такой работы обусловлен реформированием системы местного самоуправления в России и тем, что в действующей редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся нормы, относящие организацию и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении к вопросам местного значения поселения (ст. 14); мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью – к вопросам местного значения муниципального района (ст. 15); мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе – к вопросам местного значения городского округа (ст. 16). Соответствующие нормы включены в базовые законы о местном самоуправлении многих субъектов РФ.

На региональном уровне в ряде базовых законов субъектов РФ в сфере ГМП имеются статьи, касающиеся специфики молодежной политики, осуществляемой органами местного самоуправления. В этих статьях, как правило, определяются компетенция органов местного самоуправления и

особенности их деятельности в данной сфере. Правовые нормы, регулирующие отдельные вопросы работы с молодежью в муниципальных образованиях, их участия в реализации региональных целевых молодежных программ, содержатся в подзаконных актах органов государственной власти субъектов РФ.

Вопросы муниципальной молодежной политики находят отражение во всех типах муниципальных правовых актов: уставах муниципальных образований; актах, принятых на местных референдумах (сходах граждан); актах представительных органов муниципальных образований; актах глав муниципальных образований; актах глав местных администраций, иных органов и должностных лиц местного самоуправления. В правотворческом процессе задействованы все субъекты муниципального нормотворчества, предусмотренные законодательством РФ. Диссертантом дается краткая характеристика полномочий в области работы с молодежью, которые могут быть возложены на представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, председателя представительного органа муниципального образования, главу местной администрации, иных должностных лиц местного самоуправления.

Многие муниципальные образования накопили значительный опыт нормативно-правового обеспечения решения молодежных проблем. Об этом свидетельствует имеющийся в России широкий массив принятых муниципальных правовых актов о молодежи и работе с ней. Они затрагивают практически все вопросы, касающиеся реализации конституционных прав молодых граждан в политической, социальной, экономической и духовной сферах.

Во *втором параграфе – «Нормативно-правовое закрепление основ работы с молодежью в муниципальных образованиях»* – указывается, что на муниципальном уровне есть стремление создать нормативную правовую базу, регулирующую вопросы реализации прав и законных интересов молодых граждан. Нет региона, где бы отсутствовали муниципальные правовые акты о молодежи.

Во многих муниципальных образованиях органами местного самоуправления предпринимаются целенаправленные усилия по формированию и развитию правовой базы, способствующей решению молодежных проблем на соответствующей территории. Диссертантом обращается внимание на то, что еще в 90-е годы XX в. правовые вопросы муниципальной молодежной политики имели место в уставах ряда городов и районов, закреплялись в других правовых актах на уровне местного самоуправления.

Отмечается, что после того как в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в

числе вопросов местного значения появились организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, многие муниципальные образования внесли изменения в свои уставы. Это полномочие сегодня обычно закреплено в статьях, в которых излагаются вопросы местного значения соответствующего муниципального образования. В частности, оно предусмотрено уставами почти всех городов, являющихся административными центрами субъектов РФ.

В параграфе констатируется, что в уставах указанных городов вопросы работы с молодежью предусматриваются как в статьях, определяющих компетенцию (полномочия) представительного органа муниципального образования, так и в статьях, в которых речь идет о полномочиях местных администраций. Как правило, уставные положения относят к полномочиям местной администрации создание условий для реализации прав и законных интересов молодых граждан муниципального образования, разработку и реализацию мер по формированию молодежной политики на его территории, организацию и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в нем.

Регулирование муниципальной молодежной политики нормами уставов городов чаще всего относят к полномочиям местных администраций в области социальной политики или социально-культурного обслуживания населения. Иногда вопросы работы с молодежью рассматриваются при изложении полномочий местных администраций в области образования, здравоохранения, физической культуры и спорта. Порой уставами конкретизируются полномочия местной администрации в области муниципальной молодежной политики.

В некоторых уставах городов – административных центров субъектов РФ вопросы работы с молодежью содержатся в статьях, устанавливающих органы местного самоуправления – юридические лица и их компетенцию. Есть положения о партнерских отношениях в сфере молодежной политики, закрепленные в статьях, определяющих право муниципальных образований устанавливать международные связи. Имеют место уставные положения, предусматривающие в качестве одного из оснований для присвоения звания «Почетный гражданин города» особые заслуги в воспитании молодежи.

Полномочия по вопросам работы с молодежью включаются в уставы не только городов, которые являются административными центрами субъектов РФ. В уставах других российских городов также содержатся правовые нормы, касающиеся молодежи и работы с ней. Это имеет место в уставах ряда городов, расположенных на территориях как республик, так и краев, областей и автономных образований. Причем полномочия по вопросам работы с молодежью предусматриваются в уставах городов субъектов РФ, входящих во все федеральные округа: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный.

Процесс включения правовых положений о работе с молодежью имеет распространение и в уставах муниципальных районов многих республик, краев, автономной области, автономных округов. Особенно активными темпами указанный процесс идет в муниципальных районах, которые образованы на территориях соответствующих областей.

Как показывает анализ, сразу после включения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовых норм, касающихся полномочий органов местного самоуправления в области работы с молодежью, была начата работа по определению основ муниципальной молодежной политики, ее приоритетных направлений. Особенно активизировалась деятельность по подготовке и принятию муниципальных правовых актов, которыми утверждаются базовые положения об организации и осуществлении мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании. Причем эти положения в одних муниципальных образованиях утверждаются (принимаются) решениями их представительных органов, в других – постановлениями глав муниципальных образований или местных администраций. Структуры положений, хотя порой и различны, но основаны на общем подходе, ориентиром для которого служат Методические рекомендации по организации работы органов местного самоуправления в решении вопросов организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью[34]. Правовые нормы, содержащиеся в рассматриваемых положениях, часто дублируют соответствующие формулировки указанных рекомендаций.

Муниципальное правотворчество не ограничивается отражением вопросов, касающихся молодежи и работы с ней, в уставах муниципальных образований и утверждением специальных положений, регулирующих данную работу. Существует широкий массив иных муниципальных правовых актов в области работы с молодежью, который необходимо рассматривать с системных позиций.

В *третьем параграфе – «Муниципальные правовые акты в области работы с молодежью»* – отмечается, что муниципальные правовые акты в области работы с молодежью касаются реализации прав и законных интересов молодых людей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, и вопросов управления работой с молодежью в нем.

Выделяются муниципальные правовые акты по вопросам участия молодежи и ее объединений в управлении делами муниципального образования. Данные акты касаются вопросов поддержки деятельности

[34] Письмо Министерства образования и науки РФ от 30 мая 2006 г. № АС-588/06 «О Методических рекомендациях по организации работы органов местного самоуправления в решении вопросов организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью» // Вестник образования. 2006. № 18. С. 38-47.

молодежных и детских общественных объединений, привлечения их к участию в разработке и реализации муниципальной молодежной политики; создания условий для развития молодежного парламентаризма, в том числе закрепления статуса местных молодежных парламентских структур (молодежных парламентов, молодежных палат, молодежных правительств); организации и проведения различных мероприятий по привлечению молодых избирателей к участию в выборах; осуществления программ и мер в области повышения правовой культуры молодежи; участия молодежи в охране общественного порядка.

Принимаемые на муниципальном уровне правовые акты по реализации социально-экономических и культурных прав молодежи регулируют такие вопросы, как: охрана здоровья молодежи и формирование условий для ее физического развития, поддержка детско-юношеского и молодежного спорта; обучение и воспитание молодежи; развитие гражданственности и патриотизма молодежи; поддержка творческой деятельности молодых граждан и их общественно значимых инициатив; квотирование рабочих мест для трудоустройства молодежи и обеспечение иных трудовых гарантий молодых граждан, в том числе в сельской местности; поддержка молодежного предпринимательства; организация отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи в летний период; предоставление социальных услуг молодым гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и другим категориям молодежи; содействие в решении жилищных проблем молодежи; поддержка молодых семей, прежде всего в обеспечении их жильем; профилактика правонарушений несовершеннолетних, молодежной наркомании и иных форм девиантного поведения молодежи; подготовка молодежи к военной службе; организация досуга молодежи, в том числе проведение культурно-массовых молодежных мероприятий в муниципальных образованиях; организация и проведение празднования Дня российской молодежи; содействие в направлении одаренных молодых граждан, молодежных делегаций, муниципальных студенческих и других молодежных коллективов для участия в международных форумах, фестивалях и конкурсах.

В муниципальных правовых актах значительное место уделяется вопросам управления работой с молодежью. При этом массив этих актов по охвату регулируемых ими правоотношений фактически не уступает соответствующему массиву региональных подзаконных актов по вопросам управления в сфере ГМП. Различные аспекты муниципальной молодежной политики нередко предусматриваются в муниципальных правовых актах, которые касаются утверждения: планов нормотворческой деятельности органов местного самоуправления; регламентов представительных органов муниципальных образований; положений о местной администрации; механизма распределения обязанностей между главой местной администрации и его

заместителями; положений о комитетах, управлениях и отделах местных администраций; положений о территориальном общественном самоуправлении населения. Правовые положения в области планирования, организации и кадрового обеспечения работы с молодежью содержатся в ряде муниципальных правовых актов, касающихся принятия концепций, планов (прогнозов) и программ социально-экономического развития муниципального образования, формирования кадровой политики в нем.

На муниципальном уровне имеется опыт утверждения специальных стратегий и концепций молодежной политики, в которых, как правило, определяются стратегические цели, направления, субъекты и формы обеспечения работы с молодежью на территории муниципального образования. Реализация муниципальной молодежной политики часто осуществляется в рамках муниципальной комплексно-целевой программы «Молодежь» или «Молодежная политика», принимаемой в установленном представительным органом муниципального образования порядке. Наряду с данной программой имеют место разработка и осуществление других местных молодежных программ. Примечательно, что в муниципальных образованиях находит распространение практика осуществления конкурсного отбора и реализации молодежных социальных программ и проектов на основе положений о соответствующих конкурсах.

Можно отметить муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы: создания и функционирования местных органов по делам молодежи, обеспечения их деятельности; формирования координационных советов по молодежной политике при главе муниципального образования или главе местной администрации, утверждения положений о данных советах; развития муниципальной сети организаций, работающих с молодежью (дворцов и домов молодежи, молодежных центров, клубов и других учреждений по делам молодежи); организации работы с детьми и молодежью по месту жительства; содействия организации работы со студенческой и учащейся молодежью по месту учебы; организации поддержки социальной активности работающей молодежи; проведения форумов молодежи; кадрового обеспечения работы с молодежью; выделения бюджетных и внебюджетных средств для финансирования мер в области работы с молодежью; информационного обеспечения работы с молодежью.

Анализ показывает, что имеется большое разнообразие муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы работы с молодежью на уровне местного самоуправления. Они касаются как общих вопросов муниципальной молодежной политики, так и ее отдельных направлений. Эти акты существенно дополняют в количественном и содержательном плане правовые нормы о молодежи и работе с ней, имеющиеся в действующем массиве законов и подзаконных актов субъектов РФ.

Пятая глава – «Оптимизация правового регулирования государственной молодежной политики в России» – содержит комплекс мер, направленных на оптимизацию управления государственной молодежной политикой, максимально возможное ее правовое сопровождение, развитие законодательства о ней в современных условиях, использование позитивного международного и зарубежного опыта регулирования отношений в данной сфере.

В *первом параграфе – «Правовая модель управления государственной молодежной политикой в России»* – указывается, что перспективы современной российской молодежи в значительной мере зависят от имеющегося сегодня арсенала ГМП. Он может быть эффективно использован только при наличии четкой управленческой стратегии высшего руководства страны в работе с молодежью, направленной на создание условий для ее активного участия в управлении делами государства и созидании его будущего, обеспечения конституционных прав и законных интересов молодых граждан и их объединений, раскрытия инновационного потенциала молодого поколения.

Среди основных стратегических проблем правового регулирования ГМП в современной России диссертантом выделяется проблема выбора оптимальной правовой модели управления в данной сфере. Совершенствование деятельности в области правового регулирования ГМП невозможно без обеспечения управляемости правотворческой деятельностью. При этом на указанную проблему нужно смотреть шире. Речь должна вестись об управляемости ГМП в целом.

События последних трех лет свидетельствуют о начале кардинальных изменений в деятельности властных структур по осуществлению ГМП, начале процесса ее модернизации в России. Благодаря объявленному Президентом РФ Д.А.Медведевым Году молодежи тема качественного обновления молодежной политики государства проходила через весь 2009 год. Назрела необходимость существенной корректировки правовой модели управления ГМП, имеющийся подход к формированию которой нельзя считать оптимальным.

Требуется обеспечить создание стройной системы органов управления работой с молодежью в России, четкой и качественно функционирующей, способной принимать ответственные решения в сфере ГМП на основе Конституции РФ и базового федерального закона в данной сфере. Указанная модель должна предусматривать разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в вопросах ГМП с целью их оптимальной межведомственной координации. Кроме того, нужна четкая регламентация взаимоотношений федеральных органов государственной власти, регулирующих вопросы ГМП, и соответствующих органов государственной власти субъектов РФ в части разграничения полномочий. Предлагаемая модель управления в сфере ГМП, с одной стороны, призвана обеспечить ее

управляемость как межотраслевой деятельности, а с другой стороны – ее функционирование как самостоятельной отрасли, имеющей свои институты, механизмы, формы и стандарты.

Указанная модель призвана объединить усилия таких субъектов ГМП, как: Президент РФ; Парламент РФ; Правительство РФ; «несовмещенный» федеральный орган исполнительной власти по ГМП (по делам молодежи) в ранге министерства; иные федеральные органы исполнительной власти; федеральные органы судебной власти; Генеральная прокуратура РФ и другие федеральные государственные органы, не включенные в систему разделения властей; ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ и муниципальных образований; законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ; органы местного самоуправления; молодежные парламенты, палаты, ассамблеи, правительства и иные совещательно-консультативные структуры молодежи при органах государственной власти и органах местного самоуправления; государственные, муниципальные и иные учреждения по делам молодежи; государственные и муниципальные предприятия, иные коммерческие организации, созданные как с участием государства, так и без него, заинтересованные в работе с молодежью; молодежные и детские общественные объединения; другие общественные объединения и их ассоциации, религиозные и иные негосударственные некоммерческие организации и граждане, принимающие в соответствии с законодательством РФ участие в решении задач ГМП. В параграфе даются конкретные рекомендации, связанные с совершенствованием деятельности перечисленных субъектов и касающиеся необходимых структурных и функциональных изменений в правовом механизме разработки и реализации ГМП.

Современная молодежная политика представляет собой инновационную деятельность государства. Она вызвана процессом перемен во всех сферах общественной жизни и служит способом ускоренного социального развития молодежи, решения ее неотложных проблем, мотивации к инновационному поведению молодых граждан. Необходимо понять, что молодежная политика – это один из императивов XXI века, относительно новый тип работы с молодежью, который уже не может уложиться в существующие организационные рамки и структуры, не согласуется с прежними формами и методами работы. Сегодня требуются их коренные преобразования.

Во *втором параграфе – «Молодежная доктрина Российской Федерации и развитие законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике»* – обосновывается необходимость разработки и введения в действие ключевого, по мнению диссертанта, доктринального документа – Молодежной доктрины Российской Федерации, а также предлагаются меры по развитию законодательства в данной сфере.

Наличие указанной доктрины позволит глубоко проникнуть в правовую природу и социальную сущность государственных и негосударственных институтов, деятельность которых направлена на создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодых граждан России, качественное развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны, отдельного региона, муниципального образования. Нельзя развивать законодательство РФ о ГМП, не опираясь на стратегически продуманные и разработанные на основе достижений науки документы.

В параграфе приводится история выработки проектов доктринальных документов в сфере ГМП. Критическому анализу подвергается утвержденная Стратегия государственной молодежной политики в РФ, которая, по мнению диссертанта, не решила главного – не объединила всех субъектов работы с молодежью и не предусмотрела создание действенного механизма управления этой работой в России. В Стратегии проигнорированы вопросы формирования системы законодательства РФ о государственной молодежной политике.

Диссертант обращает внимание на трудности и особенности выработки Молодежной доктрины РФ, излагает собственный взгляд на ее структуру. Предлагаемая доктрина может стать основой формирования общественно-государственной модели молодежной политики и выступать как ориентир для работы с молодежью как государственных и муниципальных органов, так и организаций, которые не относятся к властным структурам; помочь преодолеть разобщенность и устранить межведомственные барьеры в ГМП на всех уровнях; создать возможности для принятия согласованных решений, касающихся молодежи, и их ответственной реализации. Молодежная доктрина РФ, по-видимому, должна быть утверждена Указом Президента РФ после широкого обсуждения, особенно в молодежной среде.

Большое внимание отводится доказательствам необходимости подготовки и введения в действие базового федерального закона в сфере ГМП. Высказывается точка зрения на его предназначение, наименование и структуру. Приводятся основные положения, на которых должна строиться концепция законопроекта «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации», призванного определить особенности регулирования правового статуса молодежи и ее объединений, установить правовые основы разработки и реализации ГМП в России. В нем следует отразить специфику реализации системы конституционных прав и свобод молодых граждан, участия молодежи и ее объединений в осуществлении ГМП, вопросы управления в данной сфере.

Анализ показывает, что законодательная реформа в сфере ГМП назрела. Она сопряжена с необходимостью уточнения места и роли законодательства РФ о ГМП в правовой системе России. На первый план выдвигается проблема его

систематизации. В параграфе приводятся и обосновываются меры по: проведению целостной молодежной экспертизы законодательства РФ, которая сможет дать объективную картину реализации конституционных прав и свобод молодых граждан; включению в Конституцию РФ правовых норм о молодежи и ГМП; разработке специальной программы поэтапного формирования действенной системы законодательства РФ о ГМП, содержащей системные изменения и дополнения в федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы реализации политических, социальных, культурных и экономических прав молодежи, а также управления в сфере ГМП; правовому обеспечению реализации приоритетов ГМП на локальном уровне.

Предлагаются конкретные меры по: разработке методических рекомендаций по организации и регулированию деятельности органов государственной власти субъектов РФ при осуществлении программ и мероприятий по работе с молодежью; подготовке и правовому закреплению в каждом регионе четкой стратегии развития законодательства субъекта РФ о ГМП; выстраиванию на уровне муниципальных образований алгоритма правотворческих действий в области работы с молодежью, позволяющего органам местного самоуправления направить усилия на формирование действенных правовых основ такой работы; разработке пяти муниципально-правовых моделей работы с молодежью (в сельском поселении, городском поселении, муниципальном районе, городском округе, на внутригородской территории города федерального значения); созданию эффективной региональной системы привлечения молодежи к государственному и муниципальному управлению в субъекте РФ; стимулированию формирования и развития структур молодежного парламентаризма на региональном и муниципальном уровнях.

Высказывается мнение о том, что следует обеспечить широкое участие представителей науки при подготовке и обсуждении проектов законов и подзаконных актов, касающихся молодежи, системное изучение правовых основ ГМП и проблем ее регулирования. Впервые поднимается вопрос о необходимости обеспечения системного подхода к проведению конституционно-правовых исследований в области ГМП и предлагается их соответствующая тематика.

Обобщая и систематизируя правовые категории ГМП, диссертант доказывает, что сложившийся к настоящему времени ее терминологический базис обширен. Его основу прежде всего составляют содержащиеся в огромном количестве в федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов понятия, образованные на основе терминов «молодежь» и «молодежная политика». Но их расшифровка порой не приводится, а использование на практике нередко разнится. Отсутствуют четкие правила

употребления этих понятий. Нужно обеспечить универсализацию, определенную стандартность и грамматическое единообразие формулировок категориального аппарата ГМП, от единства которого во многом зависит и правильное определение конституционно-правового статуса молодежи как правосубъектной группы.

Актуальным является рассмотрение вопроса о целесообразности специального национального проекта «Молодежная политика», основное предназначение которого видится в создании: эффективного механизма привлечения молодых граждан и их объединений к участию в управлении делами государства и его развитии, формировании и реализации ГМП; действенной системы законодательства РФ о ГМП; механизма объединения усилий всех субъектов работы с молодежью на территории России. Диссертант обосновывает приоритетный характер этого проекта, выделяет его отдельные направления, в том числе «Молодежное законодательство», и прогнозирует возможные результаты.

В *третьем параграфе – «Международное сотрудничество в области правового регулирования государственной молодежной политики»* – содержатся предложения по расширению международного сотрудничества в области правового регулирования ГМП, более тесной ее увязке с документами международных организаций, членом которых является Россия. Подчеркивается, что в целях совершенствования правовых основ ГМП надо как учитывать международные документы, так и следить за национальными законодательствами других стран, анализируя их молодежный аспект и выявляя то, что можно позаимствовать и адаптировать положительного из их опыта.

В сравнительно-правовом плане наиболее полезным может быть исследование теории и практики правового регулирования ГМП в государствах, которые по своему национально-государственному устройству являются федерациями. Особенно интересен опыт ГМП в ФРГ, где она играет заметную роль в общественной жизни и регулируется законами о молодежи, функционирует система специальных ведомств по делам молодежи. Диссертантом также сделан акцент на опыте Швейцарской Конфедерации, в Федеральной Конституции и законах которой значительное место уделено молодежи и работе с ней.

Отмечается, что со многими европейскими странами Россия может сотрудничать в рамках молодежной политики, проводимой Советом Европы и закрепленной в его документах. Предлагается комплекс мер по реализации на территории РФ пересмотренной Европейской Хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне.

Особо рассматриваются основные тенденции развития правового регулирования ГМП в странах, входящих в состав Содружества Независимых Государств. Отмечается, что в конституциях республик Армения, Беларусь,

Молдова, Узбекистан есть упоминания о молодежи или работе с ней, а в других, как и в России, имеются конституционные нормы, служащие правовой основой для формирования ГМП. Во многих государствах - участниках Содружества утверждены документы стратегического и концептуального характера – декларации, стратегии, концепции о ГМП.

В странах СНГ, за исключением Республики Армения и России, есть базовые законы в сфере ГМП[35]. Имеются и специальные законы, которые касаются вопросов поддержки молодежных и детских общественных организаций, утверждения (принятия) молодежных программ комплексного и целевого характера, регулирования труда молодежи, обеспечения ее жильем и др. Принято много подзаконных актов по вопросам реализации политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод молодых граждан, а также управления в сфере ГМП. Широко распространенными стали общегосударственные комплексные программы молодежной политики («Молодежь») и программы, касающиеся отдельных направлений работы с молодежью. Во всех странах СНГ созданы и функционируют органы по делам молодежи в структурах исполнительной власти на центральном, региональном и местном уровнях. Примечательно, что в отличие от России правовые классификаторы других стран СНГ предусматривают отражение вопросов ГМП в разделах «Основы конституционного строя» или «Конституционное законодательство», а иногда имеют специальный раздел «Законодательство о молодежной политике».

Анализ опыта правового регулирования ГМП возможен не только в рамках Совета Европы и СНГ, но и в процессе международного сотрудничества с иными государствами как в связи с участием России в других различных международных организациях (прежде всего ООН), так и непосредственно. Представляется, что немало полезного можно извлечь при взаимодействии с Европейским Союзом, у которого имеется опыт обобщения молодежной политики, осуществляемой в европейских государствах, входящих в его состав.

Целесообразно обеспечить сближение национальных законодательств России и Республики Беларусь в сфере ГМП, учитывая образование Союзного государства, и активизировать международное сотрудничество РФ с республиками Абхазия и Южная Осетия по правовым вопросам ГМП. Необходимо системное изучение опыта законодательного обеспечения работы с молодежью в скандинавских странах, особенно Финляндии и Швеции, а также в КНР и США.

[35] В Азербайджанской Республике, республиках Казахстан и Туркменистан действуют законы «О государственной молодежной политике», Кыргызской Республике, республиках Беларусь и Узбекистан – «Об основах государственной молодежной политики», Республике Молдова – «О молодежи», Республике Таджикистан – «О молодежи и государственной молодежной политике», Республике Украина – «О содействии социальному становлению и развитию молодежи»

Сейчас в нашей стране стоит задача оптимизации правовых основ государственной молодежной политики за счет: 1) совершенствования законодательства о ней, приведения его юридических норм в соответствие с новым уровнем развития российского общества; 2) повышения эффективности действия уже существующих правовых норм, касающихся молодых граждан и системы работы с ними; 3) обеспечения соответствия принимаемых законов и подзаконных актов по вопросам ГМП международным стандартам в данной сфере.

В условиях глобализации современного мира нужно стремиться к созданию лучших правовых условий для социального развития российской молодежи, лучшего в мире законодательства о ГМП. Она должна рассматриваться как фактор национальной безопасности и социальной стабильности в российском обществе XXI века. Как федеральное, так и региональное законотворчество в сфере ГМП должно развиваться с учетом этого императива времени настоящего и будущего.

В **заключении** сделаны общие выводы исследования и сформулированы научно-практические рекомендации для органов государственной власти и органов местного самоуправления, призванные обеспечить действенность правового регулирования государственной молодежной политики в России. По мнению диссертанта, на современном этапе развития российского общества необходимо повышение организующей роли права в отношении данной политики. Важно обеспечить стабильность конституционно-правовой среды в этой сфере. Необходим стратегический подход к формированию и развитию отечественного законодательства о ГМП. В условиях накопления значительного числа федеральных и региональных законов и подзаконных актов, напрямую или косвенно касающихся молодежи, задача их комплексного изучения и упорядочения, нахождения оптимального варианта претворения в жизнь на основе Конституции Российской Федерации 1993 г. становится одной из самых общественно значимых и требует незамедлительного решения.

Список опубликованных работ по теме диссертации:

Монографии

1. *Кочетков А.В.* Правовое регулирование государственной молодежной политики: региональный уровень [Текст] / А.В.Кочетков; под ред. С.А.Комарова. – М.: Книжная палата; Рязань: Образование Рязани, 2005. – 208 с. (13,0 п.л.).
2. *Кочетков А.В.* Правовое регулирование государственной молодежной политики: федеральный уровень [Текст] / А.В.Кочетков; под ред. С.А.Комарова. – М.: Книжная палата; Рязань: Образование Рязани, 2005. – 208 с. (13,0 п.л.).
3. *Кочетков А.В.* Молодежный парламентаризм: сущность, правовое регулирование и пути развития [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: Образование Рязани, 2006. – 296 с. (18,5 п.л.).
4. *Кочетков А.В.* «Молодежный» закон России: история и современность [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РИНФО, 2007. – Рязань: РИНФО, 2007. – 176 с. (11,0 п.л.).
5. *Кочетков А.В.* Стратегия совершенствования нормативной правовой базы государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РИНФО, 2007. – 192 с. (12,0 п.л.).
6. *Кочетков А.В.* Законодательство Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики: Аналитический обзор [Текст] / А.В.Кочетков. – Самара: Министерство культуры и молодежной политики Самарской области, ГУ «Агентство по реализации молодежной политики», Центр развития молодежного парламентаризма в России, 2008. – 180 с. (11,25 п.л.).

Учебные и иные пособия

7. *Кочетков А.В.* Государственное и муниципальное управление [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2002. – 80 с. (5,0 п.л.).
8. *Кочетков А.В.* Муниципальный менеджмент [Текст] / А.В.Кочетков, Н.Н.Серебрякова. – Рязань: РГРТА, 2002. – 72 с. (4,5 п.л. / 3,5 п.л.).
9. *Кочетков А.В. и др.* Основы государства и права [Текст] / А.В.Кочетков, К.Я.Ананьева, Д.Н.Вороненков, Т.Л.Комарова, П.И.Квачева и др.; под общ. ред. С.А.Комарова. Рекомендовано Министерством образования РФ для студентов вузов и ссузов, обучающихся по юридическим специальностям. – СПб.: Питер, 2003. – 544 с. (42,5 п.л. / 2,6 п.л.).
10. *Кочетков А.В.* Правовое обеспечение социальной работы [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2003. – 24 с. (1,5 п.л.).
11. *Кочетков А.В.* Конституционное право России [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2004. – 80 с. (5,0 п.л.).

12. *Кочетков А.В.* Муниципальное право [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2004. – 16 с. (1,0 п.л.).
13. *Кочетков А.В.* Социальная политика [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2004. – 40 с. (2,5 п.л.).
14. *Кочетков А.В.* Молодежные парламентские структуры: организационно-правовые формы и регламентация функционирования [Текст] / Сост. А.В.Кочетков, Е.И.Возжаева, Л.С.Синякова. – М.: Университетская книга; Логос, 2005. – 480 с. (30,0 п.л. / 10,0 п. л.).
15. *Кочетков А.В.* Государственная и муниципальная служба [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2005. – 16 с. (1,0 п.л.).
16. *Кочетков А.В.* Система государственного и муниципального управления: Часть 1 [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2006. – 24 с. (1,5 п.л.).
17. *Кочетков А.В.* Система государственного и муниципального управления: Часть 2 [Текст] / А.В.Кочетков. – Рязань: РГРТА, 2006. – 24 с. (1,5 п.л.).

Статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации

18. *Кочетков А.В.* Вопросы государственной молодежной политики в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации [Текст] / А.В.Кочетков // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2004. – № 4. – С. 97-101. (0,6 п.л.).
19. *Кочетков А.В.* Конституции зарубежных государств о молодежи и молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2004. – № 12. – С. 38-40. (0,5 п.л.).
20. *Кочетков А.В.* Молодежный парламентаризм в России: понятие и правовой статус [Текст] / А.В.Кочетков // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 51-57. (1,1 п.л.).
21. *Кочетков А.В.* Не забыть бы о молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2005. – № 1. – С. 30-33. (0,5 п.л.).
22. *Кочетков А.В.* Актуальность базового федерального закона о молодежи и молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2009. – № 8. – С. 8-11. (0,5 п.л.).
23. *Кочетков А.В.* Анализ законов субъектов Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2009. – №. 7. – С. 17-21. (0,8 п.л.).
24. *Кочетков А.В.* Вопросы молодежной политики в посланиях Президента Российской Федерации [Текст] / А.В.Кочетков // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2009. – № 2. – С. 18-21. (0,6 п.л.).

25. *Кочетков А.В.* Год молодежи как «стартовая площадка» новой молодежной политики государства [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2009. – № 6. – С. 9-12. (0,6 п.л.).
26. *Кочетков А.В.* К вопросу о тематике конституционно-правовых исследований в области государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2009. – № 10. – С. 9-12. (0,6 п.л.).
27. *Кочетков А.В.* Категориальный аппарат государственной молодежной политики: проблема систематизации [Текст] / А.В.Кочетков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 11. – С. 26-29. (0,5 п.л.).
28. *Кочетков А.В.* Конституционализация государственной молодежной политики в России [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2009. – № 9. – С. 10-13. (0,6 п.л.).
29. *Кочетков А.В.* Конституционно-правовые источники в сфере государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2009. – № 2. – С. 13-17. (0,6 п.л.).
30. *Кочетков А.В.* Конституционные основы молодежной политики государства [Текст] / А.В.Кочетков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 6. – С. 116-119. (0,5 п.л.).
31. *Кочетков А.В.* Молодежная доктрина как основа формирования общественно-государственной модели молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2009. – №. 11. – С. 7-11. (0,8 п.л.).
32. *Кочетков А.В.* Молодежная политика и стратегия развития России до 2020 года [Текст] / А.В.Кочетков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 7. – С. 34-38. (0,5 п.л.).
33. *Кочетков А.В.* Молодежный парламентаризм как эффективная форма участия молодых граждан в управлении делами государства [Текст] / А.В.Кочетков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 12. – С. 30-34. (0,5 п.л.).
34. *Кочетков А.В.* Парламент Российской Федерации и государственная молодежная политика [Текст] / А.В.Кочетков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 10. – С. 35-38. (0,5 п.л.).
35. *Кочетков А.В.* Социально-правовое мифотворчество противников «молодежного» закона [Текст] / А.В.Кочетков // Государственная служба. – 2009. – № 6. – С. 76-78. (0,5 п.л.).
36. *Кочетков А.В.* Формирование правовых основ работы с молодежью в муниципальных образованиях [Текст] / А.В.Кочетков // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 2. – С. 295-299. (0,6 п.л.).
37. *Кочетков А.В.* Молодежная политика в странах СНГ: опыт правового регулирования [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2010. – № 12. – С. 5-8. (0,6 п.л.).

38. *Кочетков А.В.* Молодежная политика и российские конституции [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2010. – № 11. – С. 5-9. (0,6 п.л.).
39. *Кочетков А.В.* Приоритетный национальный проект «Молодежная политика»: право на существование [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2010. – № 1. – С. 18-22. (0,8 п.л.).
40. *Кочетков А.В.* Теория правового регулирования государственной молодежной политики: какой ей быть [Текст] / А.В.Кочетков // Закон и право. – 2010. – № 10. – С. 14-18. (0,8 п.л.).

Статьи в материалах международных, всероссийских и иных научно-практических конференций, сборниках научных трудов и других изданиях

41. *Кочетков А.В.* Создание механизма нормативно-правового обеспечения социально-молодежной работы в Рязанской области [Текст] / А.В.Кочетков // Социально-молодежная работа: проблемы и перспективы развития: Материалы науч.-практ. конф. – Рязань: М-Пресс, 2000. – С. 13-21. (0,6 п.л.).
42. *Кочетков А.В.* Форум молодежи Рязанской области как инновационная форма представительства законных интересов молодых граждан и их объединений [Текст] / А.В.Кочетков // Социально-молодежная работа: проблемы и перспективы развития: Материалы науч.-практ. конф. – Рязань: М-Пресс, 2000. – С. 68-73. (0,3 п.л.).
43. *Кочетков А.В.* Государственная молодежная политика в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования [Текст] / А.В.Кочетков // Политика. Власть. Право: Межвуз. сб. науч. ст. Вып. V. – СПб.: Изд-во Юридического института, 2001. – С. 38-44. (0,5 п.л.).
44. *Кочетков А.В.* К проекту Концепции региональной молодежной политики в Рязанской области [Текст] / А.В.Кочетков // Опыт реализации государственной молодежной политики в Рязанской области. Вып. 4. – Рязань: РИРО, 2002. – С. 30-34. (0,25 п.л.).
45. *Кочетков А.В.* Кадровое обеспечение органов местного самоуправления [Текст] / А.В.Кочетков, Е.Н.Гладских // Сб. научных трудов ИЭФ РГРТА. – Рязань: РГРТА, 2002. – С. 90-92. (0,2 п.л. / 0,1 п.л.).
46. *Кочетков А.В.* Необходимость специальных консультаций по проблемам молодой семьи [Текст] / А.В.Кочетков, А.А.Сутулова // Сб. научных трудов ИЭФ РГРТА. – Рязань: РГРТА, 2002. – С. 108-109. (0,1 п.л. / 0,05 п.л.).
47. *Кочетков А.В.* О проекте Концепции региональной молодежной политики и перспективах развития законодательства Рязанской области о молодежи [Текст] / А.В.Кочетков // Опыт реализации государственной молодежной политики в Рязанской области. Вып. 4. – Рязань: РИРО, 2002. – С. 63-70. (0,4 п.л.).

48. *Кочетков А.В.* Организационное обеспечение региональной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков, Т.В.Афремцева, Т.В.Головина // Сб. научных трудов ИЭФ РГРТА. – Рязань: РГРТА, 2002. – С. 90-92. (0,2 п.л. / 0,1 п.л.).
49. *Кочетков А.В.* Правовые основы государственной детской политики [Текст] / А.В.Кочетков, Г.В.Михайлова // Сб. научных трудов ИЭФ РГРТА. – Рязань: РГРТА, 2002. – С. 99-102. (0,2 п.л. / 0,1 п.л.).
50. *Кочетков А.В.* Современная молодежь России на рынке труда [Текст] / А.В.Кочетков, О.Ю.Шибаршина // Сб. научных трудов ИЭФ РГРТА. – Рязань: РГРТА, 2002. – С. 110-111. (0,1 п.л. / 0,05 п.л.).
51. *Кочетков А.В.* Социальные инновации в государственном управлении [Текст] / А.В.Кочетков // Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее. Материалы науч.-практ. конф. – М.: РАГС при Президенте РФ, 2002. – С. 143-148. (0,4 п.л.).
52. *Кочетков А.В.* Социальные службы для молодежи в регионе [Текст] / А.В.Кочетков, И.Н.Зуева // Сб. научных трудов ИЭФ РГРТА. – Рязань: РГРТА, 2002. – С. 93-95. (0,2 п.л. / 0,1 п.л.).
53. *Кочетков А.В.* Становление и развитие законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Политика. Власть. Право: Межвуз. сб. науч. ст. Вып. VI. – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – С. 46-59. (0,75 п.л.).
54. *Кочетков А.В.* Государственная молодежная политика в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования [Текст] / А.В.Кочетков // Государственная политика и управление социально-экономическими процессами: вопросы теории и практики. – Рязань: РГРТА, 2003. – С. 74-81. (0,4 п.л.).
55. *Кочетков А.В.* Кадровое обеспечение государственной молодежной политики в России [Текст] / А.В.Кочетков // Социально-молодежная работа: проблемы и перспективы развития: Материалы науч.-практ. конф. – Рязань: М-Пресс, 2003. – С. 12-24. (0,75 п.л.).
56. *Кочетков А.В.* Конституционно-правовое регулирование государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Государственная политика и управление социально-экономическими процессами: вопросы теории и практики. – Рязань: РГРТА, 2003. – С. 64-74. (0,5 п.л.).
57. *Кочетков А.В.* Конституция России и государственная молодежная политика [Текст] / А.В.Кочетков // Социально-молодежная работа: проблемы и перспективы развития: Материалы науч.-практ. конф. – Рязань: М-Пресс, 2003. – С. 3-5. (0,2 п.л.).
58. *Кочетков А.В.* Место молодежного парламентаризма в системе государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Молодежный парламентаризм в Российской Федерации: Документы и

материалы I Всероссийского семинара-совещания. Ч. 2. – М.: Министерство образования РФ; Рязань: Управление по делам образования, науки и молодежной политики администрации Рязанской области, 2003. – С. 22-37. (1,0 п.л.).

59. *Кочетков А.В.* Молодежное самоуправление – императив времени настоящего и будущего [Текст] / А.В.Кочетков, Л.С.Синякова // Развитие молодежного самоуправления в муниципальных образованиях Рязанской области. – Рязань, 2003. – С. 4-8. (0,3 п.л. / 0,2 п.л.).
60. *Кочетков А.В.* Организация социальной работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Текст] / А.В.Кочетков, И.А.Резничук // Государственная политика и управление социально-экономическими процессами: вопросы теории и практики. – Рязань: РГРТА, 2003. – С. 143-147 (0,2 п.л. / 0,1 п.л.).
61. *Кочетков А.В.* Формы участия молодых граждан в реализации молодежной политики и управлении делами муниципального образования [Текст] / А.В.Кочетков // Развитие молодежного самоуправления в муниципальных образованиях Рязанской области. – Рязань, 2003. – С. 12-19. (0,5 п.л.).
62. *Кочетков А.В.* Десять лет Конституции России и государственная молодежная политика [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы российского права и высшего юридического образования в современных условиях развития государства: Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2004. – С. 51-54. (0,25 п.л.).
63. *Кочетков А.В.* Европейская Хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований: проблема ратификации [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы российского права и высшего юридического образования в современных условиях развития государства: Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2004. – С. 54-56. (0,25 п.л.).
64. *Кочетков А.В.* Конституционно-правовые проблемы государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Международная конференция «Наука на рубеже тысячелетий»: Сб. науч. статей по материалам конф. – Тамбов: БМА, 2004. – С. 24-28. (0,3 п.л.).
65. *Кочетков А.В.* Молодежная доктрина Российской Федерации: быть или не быть? [Текст] / А.В.Кочетков // Традиционное, современное и переходное в российском обществе: Сб. статей Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2004. – С. 196-198. (0,2 п.л.).
66. *Кочетков А.В.* Необходимость изучения основ правового регулирования государственной молодежной политики в юридических вузах России [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы российского права и высшего юридического образования в современных условиях развития государства:

Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2004. – С. 57-59. (0,25 п.л.).

67. *Кочетков А.В.* Нормативно-правовое обеспечение муниципальной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы экономики и социальной политики государства. – Рязань: РГРТА, 2004. – С. 167-179. (0,5 п.л.).
68. *Кочетков А.В.* Нормативно-правовое обеспечение реализации государственной молодежной политики в регионе [Текст] / А.В.Кочетков // Социальная политика в проблемном регионе: Сб. статей Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2004. – С. 133-136. (0,25 п.л.).
69. *Кочетков А.В.* О предмете правового регулирования государственной молодежной политики в России [Текст] / А.В.Кочетков // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: Сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2004. – С. 10-12. (0,2 п.л.).
70. *Кочетков А.В.* Почему в Конституции России нет упоминания о молодежи и молодежной политике? [Текст] / А.В.Кочетков // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: Сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2004. – С. 39-41. (0,2 п.л.).
71. *Кочетков А.В.* Правовое регулирование государственной молодежной политики в регионах России: Статья [Текст] / А.В.Кочетков // Стабилизация экономического развития Российской Федерации: Сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2004. – С. 171-174. (0,25 п.л.).
72. *Кочетков А.В.* Правовые основы работы с молодежью в регионах России [Текст] / А.В.Кочетков // Молодежь в социокультурной среде регионов России: проблемы адаптации и психолого-педагогической поддержки: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПРООО «Знание России», 2004. – С. 51-58. (0,6 п.л.).
73. *Кочетков А.В.* Проблемы активизации государственной молодежной политики в России [Текст] / А.В.Кочетков // Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. Сб. статей II Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2004. – С. 48-51. (0,25 п.л.).
74. *Кочетков А.В.* Совершенствование российского законодательства о государственной молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: Сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2004. – С. 41-43. (0,2 п.л.)
75. *Кочетков А.В.* Создание правовой базы для развития молодежного парламентаризма на муниципальном уровне [Текст] / А.В.Кочетков // Международная конференция «Наука на рубеже тысячелетий»: Сб. науч. статей по материалам конф. – Тамбов: БМА, 2004. – С. 28-32. (0,3 п.л.).

76. *Кочетков А.В.* Создание региональной системы привлечения молодежи к государственному и муниципальному управлению [Текст] / А.В.Кочетков // Молодежь в социокультурной среде регионов России: проблемы адаптации и психолого-педагогической поддержки: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПРООО «Знание России», 2004. – С. 58-64. (0,4 п.л.).
77. *Кочетков А.В.* Формирование конституционно-правовых основ государственной молодежной политики в транзитивном обществе [Текст] / А.В.Кочетков // Традиционное, современное и переходное в российском обществе: Сб. статей Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2004. – С. 198-201. (0,2 п.л.).
78. *Кочетков А.В.* Эффективная государственная молодежная политика XXI века [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы экономики и социальной политики государства. – Рязань: РГРТА, 2004. – С. 156-179. (0,4 п.л.).
79. *Кочетков А.В.* Вопросы государственной молодежной политики в федеральных законах [Текст] / А.В.Кочетков // Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2005. – С. 20-22. (0,2 п.л.).
80. *Кочетков А.В.* Государственная молодежная политика: стратегия развития и правового регулирования [Текст] / А.В.Кочетков // Молодежь – будущее России. Материалы науч.-практ. конф. «Актуальные вопросы стратегии развития России». – М., 2005. – С. 52-57. (0,4 п.л.).
81. *Кочетков А.В.* Каким должен быть федеральный закон о молодежи и молодежной политике? [Текст] / А.В.Кочетков // Вопросы теории и практики российской правовой науки: Сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2005. – С. 81-83. (0,25 п.л.).
82. *Кочетков А.В.* Молодежная политика в коммерческих организациях [Текст] / А.В.Кочетков // Поддержка молодежного предпринимательства и содействие занятости молодежи: Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2005. – С. 3-6. (0,25 п.л.).
83. *Кочетков А.В.* Молодежная политика руководителей Советского государства первой половины XX века [Текст] / А.В.Кочетков // XX век в истории России: актуальные проблемы: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2005. – С. 77-81. (0,25 п.л.).
84. *Кочетков А.В.* Молодежная экспертиза законодательства Российской Федерации [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: Сб. статей IV Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2005. – С. 8-11. (0,25 п.л.).
85. *Кочетков А.В.* «Молодежный» закон: из века XX в век XXI [Текст] / А.В.Кочетков // XX век в истории России: актуальные проблемы: Сб.

материалов Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2005. – С. 74-77. (0,25 п.л.).

86. *Кочетков А.В.* Молодежный парламентаризм в Российском государстве и праве [Текст] / А.В.Кочетков // Документы и материалы II Всероссийского форума молодых парламентариев. – Рязань: ООО Политех, 2005. – С. 32-53. (1,5 п.л.).

87. *Кочетков А.В.* О состоянии законодательства Российской Федерации по вопросам государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Материалы к заседанию Молодежной парламентской ассамблеи, 27-28 июня 2005 г. – М.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 2005. – С. 6-25. (1,5 п.л.).

88. *Кочетков А.В.* Обеспечение реализации норм Европейской Хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы юридических наук: Сб. материалов I Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2005. – С. 59-62. (0,25 п.л.).

89. *Кочетков А.В.* Правовое обеспечение работы с молодежью в коммерческих организациях [Текст] / А.В.Кочетков // Поддержка молодежного предпринимательства и содействие занятости молодежи: Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2005. – С. 6-9. (0,25 п.л.).

90. *Кочетков А.В.* Правовые категории государственной молодежной политики в России [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: Сб. статей IV Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2005. – С. 6-8. (0,25 п.л.).

91. *Кочетков А.В.* Правовые основы государственной молодежной политики в России [Текст] / А.В.Кочетков // Образование и общество. – 2005. – № 1. – С. 83-89. (0,6 п.л.).

92. *Кочетков А.В.* Региональные законы в сфере государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2005. – С. 31-33. (0,2 п.л.).

93. *Кочетков А.В.* Российская Конституция и развитие законодательства о государственной молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Инновационные и методологические аспекты реализации молодежной политики: Материалы науч.-практ. конф. – Рязань: М-Пресс, 2005. – С. 3-23. (1,2 п.л.).

94. *Кочетков А.В.* Систематизация юридических норм в сфере государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Вопросы теории и практики Российской правовой науки: Сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2005. – С. 78-81. (0,25 п.л.).

95. *Кочетков А.В.* Совет Федерации как субъект государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы юридических наук: Сб. материалов I Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2005. – С. 62-65. (0,2 п.л.).
96. *Кочетков А.В.* Государство и молодежный парламентаризм [Текст] / А.В.Кочетков // Политико-правовая система России: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Волгоград: Станица-2, 2006. – С. 151-154. (0,3 п.л.).
97. *Кочетков А.В.* Федеральный орган по молодежной политике как «вечная» проблема [Текст] / А.В.Кочетков // Политико-правовая система России: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Волгоград: Станица-2, 2006. – С. 154-157. (0,3 п.л.).
98. *Кочетков А.В.* Формирование системы законодательства о государственной молодежной политике в России XXI века [Текст] / А.В.Кочетков // Молодежь и будущая России: Материалы II Всерос. науч.-практ. конф. – М.: ИНИОН РАН, 2006. – С. 39-46 (0,75 п.л.).
99. *Кочетков А.В.* «Молодежный» закон России: исторические параллели и современные реалии [Текст] / А.В.Кочетков // Юридическая мысль. – 2008. – № 4. – С. 58-65. (1,0 п.л.).
100. *Кочетков А.В.* Стратегические проблемы конституционно-правового регулирования государственной молодежной политики в России [Текст] / А.В.Кочетков // Молодежь и будущее России: Материалы III Всерос. науч.-практ. конф. – М.: ИНИОН РАН, 2008. – С. 39-46. (0,8 п.л.).
101. *Кочетков А.В.* Юридические аспекты подготовки профессиональных кадров для сферы государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Социальное образование и кадровое обеспечение социальной сферы: Материалы VIII Всерос. социально-педагогического конгресса. В 2-х т. Т. 2. – М.: РГСУ, 2008. – С. 104-106. (0,4 п.л.).
102. *Кочетков А.В.* Доктрины, стратегии и концепции в сфере государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Конституция и Доктрины России современным взглядом: Материалы Всерос. науч. конф. – М.: Научный эксперт, 2009. – С. 280-295. (1,25 п.л.).
103. *Кочетков А.В.* Зависимость молодежной политики государства от его конституционных характеристик [Текст] / А.В.Кочетков // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: Сб. статей V Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2009. – С. 210-213. (0,25 п.л.).
104. *Кочетков А.В.* Зарубежный опыт конституционного регулирования государственной молодежной политики [Текст] / А.В.Кочетков // Современное российское право: пробелы, пути совершенствования: Сб. статей V Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза: ПДЗ, 2009. – С. 213-216. (0,25 п.л.).

105. *Кочетков А.В.* Конституционно-правовой статус государственной молодежной политики в Российской Федерации [Текст] / А.В.Кочетков // Правовые и экономические аспекты молодежной политики: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Санкт-Петербург: ИПП, 2009. – С. 153-158. (0,5 п.л.).
106. *Кочетков А.В.* Конституционные основы молодежной политики государства [Текст] / А.В.Кочетков // Аграрное и земельное право. – 2009. – № 9. – С. 47-50. (0,5 п.л.).
107. *Кочетков А.В.* Конституция Российской Федерации как основа формирования законодательства о государственной молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации. – М.: МГЮА, 2009. – С. 93-100. (0.5 п.л.).
108. *Кочетков А.В.* Подготовка кадров в сфере молодежной политики: основные подходы [Текст] / А.В.Кочетков // Методы обучения и организация учебного процесса в вузе: Материалы Всерос. науч.-метод. конф. – Рязань: РГРТУ, 2009. – С. 346-348. (0,15 п.л.).
109. *Кочетков А.В.* Совершенствование форм и методов правового обучения студентов специальностей гуманитарного профиля [Текст] / А.В.Кочетков // Методы обучения и организация учебного процесса в вузе: Материалы Всерос. науч.-метод. конф. – Рязань: РГРТУ, 2009. – С. 44-46. (0,15 п.л.).
110. *Кочетков А.В.* Парламент Российской Федерации и государственная молодежная политика [Текст] / А.В.Кочетков // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 3. – С. 65-68. (0,5 п.л.).
111. *Кочетков А.В.* Системно-программный подход к законодательству о государственной молодежной политике [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы юридических наук: Сб. статей VI Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2010. – С. 41-46. (0,35 п.л.).
112. *Кочетков А.В.* Стратегия национальной безопасности и молодежная политика [Текст] / А.В.Кочетков // Актуальные проблемы юридических наук: Сб. статей VI Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: РИО ПГСХА, 2010. – С. 46-49. (0,25 п.л.).

Общий объем публикаций составляет 181,45 авторских условных печатных листов, в том числе по теме диссертации – 157,65 п.л.