Концепция разработана заместителем председателя

Экспертного совета по государственной молодежной политике

при Комитете Совета Федерации по социальной политике,

профессором МГИМО МИД России,

доктором юридических наук Кочетковым А.В.

**КОНЦЕПЦИЯ**

**проекта Федерального закона**

**«О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации»**

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

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

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

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

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

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

Законопроект призван регулировать **общественные отношения, складывающиеся в процессе разработки и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации**. Они представляют собой такой вид конституционно-правовых отношений, который базируется на нормах конституционного права и обеспечивает управляемость работой с молодежью на всех уровнях, реализацию прав и свобод молодых граждан и их объединений, а также молодых семей.

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

Основными правоотношениями в сфере государственной молодежной политики являются две группы отношений, представляющих собой **особый** **срез конституционно-правовых отношений**, 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. Она включает общественные отношения по обеспечению:

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

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

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

Нормативные правовые акты, регулирующие некоторые из перечисленных правоотношений в сфере государственной молодежной политики, носят **пограничный характер**. В связи с этим они в установленном порядке могут быть как частью законодательства Российской Федерации о государственной молодежной политике, так и частью иного законодательства.

**Действие законопроекта** распространяется на:

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

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

**2. Место будущего закона в системе действующего законодательства**

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

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

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

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

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

* ст. 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Россия есть социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а молодежная политика является неотъемлемой частью такой политики;
* зафиксированные в первом разделе Конституции Российской Федерации права, свободы и обязанности граждан составляют фундаментальную правовую основу для организации и проведения со­циальной работы с населением, различными соци­альными слоями и группами, в том числе с молодежью, и должны находить отражение в законах и иных нормативных правовых актах;
* отношения в сфере молодежной политики как предмет правового регулирования представляют юридический интерес с точки зрения разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в вопросах формирования и реализации целостной государственной политики;
* в осуществлении государственной молодежной политики в определенной мере участвуют все органы государственной власти, предусмотренные Конституцией Российской Федерации;
* становление и развитие местного самоуправления как конституционно-правового института требует участия его органов в разработке и реализации государственной молодежной политики, так как именно на уровне муниципального образования решается большинство социальных проблем молодых людей.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Сегодня продолжают действовать принятые в развитие вышеуказанного Закона СССР Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» (1992), которым **осуществление целостной государственной молодежной политики в России признано одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства**, и Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» (1993), в котором было **введено понятие молодежи и дано определение государственной молодежной политики**, указаны ее основные принципы и цели, а также выделены девять приоритетных направлений данной политики, по каждому из которых приведен комплекс мер и средств их реализации.

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

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

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

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

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

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

В современной России определяющим стал региональный уровень правового регулирования государственной молодежной политики, который **опережает федеральный уровень** по многим позициям в области формирования законодательства о ней. В регионах создается своя нормативная правовая база, вопросы работы с молодежью находят отражение в конституциях (уставах), законах и подзаконных актах субъектов Российской Федерации. Ежегодно сохраняется позитивная динамика и увеличивается общий объем регионального правового регулирования государственной молодежной политики. Значительными темпами развивается массив муниципальных правовых актов, касающихся работы с молодежью.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Законопроект **обеспечит:**

* преемственность реализации норм Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР», Постановления Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики»;
* сохранение прогрессивных положений нормативных правовых актов о молодежи и молодежной политике, положительно зарекомендовавших себя в правоприменительной практике на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
* органичное включение в законодательство новых положений, отражающих современные требования к государственной молодежной политике, вытекающие из объективных запросов молодежи и общества в целом;
* эффективное выполнение принципов и норм, предусмотренных в утвержденных «Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;
* адаптацию к условиям современной России положений, содержащихся в международных документах о молодежи и молодежной политике.

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

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

**Приложение 1**

**к Концепции**

**проекта Федерального закона**

**«О молодежи и государственной молодежной политике**

**в Российской Федерации»**

**ПЕРЕЧЕНЬ**

**действующих базовых законов субъектов Российской Федерации**

**в сфере государственной молодежной политики**

1. Закон Республики Адыгея от 18 февраля 2004 г. № 206 «О государственной поддержке молодежи в Республике Адыгея» (ред. от 03.06.2015 г.).
2. Закон Республики Алтай от 6 июня 2014 г. № 18-РЗ «О государственной молодежной политике в Республике Алтай» (ред. от 21.10.2016 г.).
3. Закон Республики Башкортостан от 12 ноября 1991 г. № ВС-9/74 «О молодежной политике в Республике Башкортостан» (ред. от 18.07.2011 г.).
4. Закон Республики Бурятия от 23 декабря 1992 г. № 283-XII «О государственной молодежной политике в Республике Бурятия» (ред. от 20.12.2016 г.).
5. Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2016 г. № 84 «О молодежной политике в Республике Дагестан».
6. Закон Республики Ингушетия от 8 октября 1997 г. № 11-РЗ «О государственной молодежной политике в Республике Ингушетия» (ред. от 03.02.2016 г., с изм. от 03.03.2017 г.).
7. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 г. № 1547-XII-З «О молодежной политике в Кабардино-Балкарской Республике» (ред. от 04.07.2016 г.).
8. Закон Республики Калмыкия от 17 июля 2015 г. № 130-V-З «Об основных направлениях государственной молодежной политики Республики Калмыкия».
9. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 29 июля 2004 г. № 17-РЗ «О молодежной политике в Карачаево-Черкесской Республике» (ред. от 17.12.2009 г.).
10. Закон Республики Карелия от 18 января 2010 г. № 1359-ЗРК «О государственной молодежной политике в Республике Карелия» (ред. от 03.03.2015 г.).
11. Закон Республики Коми от 4 октября 2010 г. № 115-РЗ «О молодежной политике в Республике Коми» (ред. от 23.06.2015 г.).
12. Закон Республики Марий Эл от 29 сентября 1998 г. № 94-З «О государственной молодежной политике в Республике Марий Эл» (ред. от 29.12.2011 г.).
13. Закон Республики Мордовия от 12 ноября 1996 г. № 36-З «О государственной молодежной политике в Республике Мордовия» (ред. от 21.02.2008 г.).
14. Закон Республики Саха (Якутия) от 3 декабря 1998 г. З № 49-II «О государственной молодежной политике в Республике Саха (Якутия)» (ред. от 14.03.2016 г.).
15. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14 января 2003 г. № 4-РЗ «О молодежной политике в Республике Северная Осетия-Алания» (ред. от 11.11.2015 г.).
16. Закон Республики Татарстан от 19 октября 1993 г. № 1983-XII «О молодежи и государственной молодежной политике в Республике Татарстан» (ред. от 05.04.2017 г.).
17. Закон Республики Тыва от 11 ноября 2011 г. № 954 ВХ-1 «О государственной молодежной политике в Республике Тыва» (ред. от 13.07.2016 г.).
18. Закон Удмуртской Республики от 29 декабря 2005 г. № 79-РЗ «О государственной молодежной политике в Удмуртской Республике» (ред. от 10.04.2015 г.).
19. Закон Республики Хакасия от 22 декабря 1993 г. № 25 «О реализации государственной молодежной политики в Республике Хакасия» (ред. от 16.12.2013 г.).
20. Закон Чеченской Республики от 8 мая 2008 г. № 16-РЗ «О молодежи» (ред. от 11.05.2012 г.).
21. Закон Чувашской Республики от 15 ноября 2007 г. № 70 «О государственной молодежной политике» (ред. от 18.04.2016 г.).
22. Закон Алтайского края от 5 ноября 2001 г. № 87-ЗС «О государственной региональной молодежной политике в Алтайском крае» (ред. от 02.03.2017 г.).
23. Закон Забайкальского края от 14 июня 2016 г. № 1354-ЗЗК «О государственной молодежной политике в Забайкальском крае».
24. Закон Камчатского края от 11 июня 2009 г. № 283 «О государственной молодежной политике в Камчатском крае» (ред. от 12.10.2015 г.).
25. Закон Краснодарского края от 4 марта 1998 г. № 123-КЗ «О государственной молодежной политике в Краснодарском крае» (ред. от 19.12.2016 г.).
26. Закон Красноярского края от 8 декабря 2006 г. № 20-5445 «О государственной молодежной политике Красноярского края» (ред. от 03.06.2015 г.).
27. Закон Приморского края от 30 апреля 2009 г. № 423-КЗ «О молодежной политике в Приморском крае» (ред. от 03.10.2013 г.).
28. Закон Ставропольского края от 28 июля 2005 г. № 40-кз «О молодежной политике в Ставропольском крае» (ред. от 04.02.2016 г.).
29. Закон Хабаровского края от 30 сентября 2015 г. № 117 «О молодежи и молодежной политике в Хабаровском крае» (ред. от 29.03.2017 г.).
30. Закон Амурской области от 28 июня 2005 г. № 26-ОЗ «О государственной молодежной политике в Амурской области» (ред. от 30.12.2013 г.).
31. Закон Архангельской области от 20 сентября 2005 г. № 83-5-ОЗ «О молодежи и молодежной политике в Архангельской области» (ред. от 24.04.2017 г.).
32. Закон Белгородской области от 3 октября 2013 г. № 223 «О поддержке молодежи в Белгородской области».
33. Закон Брянской области от 15 июня 1999 г. № 37-З «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Брянской области» (ред. от 29.11.2016 г.).
34. Закон Владимирской области от 7 мая 2007 г. № 50-ОЗ «О молодежной политике во Владимирской области» (ред. от 10.12.2015 г.).
35. Закон Волгоградской области от 15 июля 2011 г. № 2210-ОД «О государственной молодежной политике в Волгоградской области» (ред. от 08.05.2015 г.).
36. Закон Вологодской области от 29 октября 2005 г. № 1376-ОЗ «О государственной молодежной политике на территории Вологодской области» (ред. от 14.10.2014 г., с изм. от 05.12.2014 г.).
37. Закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 32-ОЗ «О государственной молодежной политике в Воронежской области» (ред. от 10.06.2014 г.).
38. Закон Ивановской области от 15 июня 2007 г. № 80-ОЗ «О государственной молодежной политике в Ивановской области» (ред. от 07.07.2016 г.).
39. Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 109-оз «О государственной молодежной политике в Иркутской области» (ред. от 01.10.2015 г.).
40. Закон Калининградской области от 28 января 2000 г. № 169 «О государственной молодежной политике в Калининградской области» (ред. от 21.10.2015 г.).
41. Закон Калужской области от 23 июня 1998 г. № 12-ОЗ «О молодежи и государственной молодежной политике в Калужской области» (ред. от 05.12.2014 г.).
42. Закон Кемеровской области от 30 ноября 2000 г. № 98-ОЗ «Об общих принципах осуществления государственной молодежной политики в Кемеровской области» (ред. от 11.03.2014 г.).
43. Закон Кировской области от 25 декабря 2009 г. № 480-ЗО «О государственной молодежной политике в Кировской области» (ред. от 07.10.2015 г.).
44. Закон Костромской области от 21 октября 2010 г. № 675-4-ЗКО «О молодежной политике в Костромской области» (ред. от 27.01.2016 г.).
45. Закон Курганской области от 5 июля 2011 г. № 40 «О государственной молодежной политике в Курганской области» (ред. от 01.04.2014 г.).
46. Закон Курской области от 4 января 2003 г. № 2-ЗКО «О государственной молодежной политике в Курской области» (ред. от 25.09.2014 г.).
47. Областной закон Ленинградской области от 13 декабря 2011 г. № 105-оз «О государственной молодежной политике в Ленинградской области» (ред. от 16.02.2015 г.).
48. Закон Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 377-ОЗ «О молодежной политике в Липецкой области» (ред. от 03.10.2013 г.).
49. Закон Магаданской области от 24 декабря 2012 г. № 1573-ОЗ «О государственной молодежной политике в Магаданской области» (ред. от 27.02.2015 г.).
50. Закон Московской области от 1 декабря 2003 г. № 155/2003-ОЗ «О государственной молодежной политике в Московской области» (ред. от 25.11.2015 г.).
51. Закон Нижегородской области от 25 апреля 1997 г. № 70-З «О молодежной политике в Нижегородской области» (ред. от 02.12.2015 г.).
52. Закон Новосибирской области от 12 июля 2004 г. № 207-ОЗ «О молодежной политике в Новосибирской области» (ред. от 24.11.2014 г.).
53. Закон Омской области от 13 марта 1996 г. № 46-ОЗ «О государственной молодежной политике на территории Омской области» (ред. от 16.12.2015 г., с изм. от 28.12.2016 г.).
54. Закон Оренбургской области от 1 сентября 2006 г. № 579/107-IV-ОЗ «О государственной молодежной политике в Оренбургской области» (ред. от 24.08.2015 г.).
55. Закон Орловской области от 3 декабря 2010 г. №1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области» (ред. от 25.12.2013 г.).
56. Закон Пензенской области от 26 декабря 2013 г. № 2510-ЗПО «О реализации государственной молодежной политики в Пензенской области».
57. Закон Псковской области от 9 декабря 2011 г. № 1117-ОЗ «О государственной молодежной политике в Псковской области» (ред. от 11.03.2015 г.).
58. Областной закон Ростовской области от 25 декабря 2014 г. № 309-ЗС «О государственной молодежной политике в Ростовской области».
59. Закон Рязанской области от 12 сентября 2013 г. № 51-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере государственной молодежной политики в Рязанской области» (ред. от 07.12.2016 г.).
60. Закон Самарской области от 14 декабря 2010 г. № 147-ГД «О молодежи и молодежной политике в Самарской области» (ред. от 19.05.2014 г.).
61. Закон Саратовской области от 9 октября 2006 г. № 94-ЗСО «О молодежной политике в Саратовской области» (ред. от 01.08.2013 г.).
62. Закон Сахалинской области от 31 октября 2002 г. № 369 «О государственной молодежной политике в Сахалинской области» (ред. от 10.12.2012 г.).
63. Закон Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 113-ОЗ «О молодежи в Свердловской области».
64. Закон Тамбовской области от 3 мая 2007 г. № 191-З «О молодежной политике в Тамбовской области» (ред. от 07.12.2015 г.).
65. Закон Тверской области от 6 июля 2015 г. № 57-ЗО «О государственной молодежной политике в Тверской области» (ред. от 10.04.2017 г.).
66. Закон Томской области от 5 декабря 2008 г. № 245-ОЗ «О государственной молодежной политике в Томской области» (ред. от 06.03.2017 г).
67. Закон Тульской области от 16 июля 2012 г. № 1788-ЗТО «О регулировании отдельных отношений в сфере государственной молодежной политики в Тульской области» (ред. от 27.10.2014 г.).
68. Закон Тюменской области от 6 февраля 1997 г. № 72 «О молодежной политике в Тюменской области» (ред. от 23.03.2017 г.).
69. Закон Ульяновской области от 14 июля 2009 г. № 100-ЗО «О деятельности государственных органов Ульяновской области в сфере молодежной политики» (ред. от 24.03.2017 г.).
70. Закон Челябинской области от 24 августа 2006 г. № 45-ЗО «О молодежи» (ред. от 29.11.2016 г.).
71. Закон Ярославской области от 11 октября 2006 г. № 65-з «О молодежной политике» (ред. от 27.02.2017 г.).
72. Закон города Москвы от 30 сентября 2009 г. № 39 «О молодежи» (ред. от 14.12.2011 г.).
73. Закон Санкт-Петербурга от 27 июня 2013 г. № 425-62 «О реализации государственной молодежной политики в Санкт-Петербурге».
74. Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 г. № 129-ЗС «О реализации государственной молодежной политики в городе Севастополе» (ред. от 04.05.2016 г.).
75. Закон Еврейской автономной области от 22 июля 2009 г. № 581-ОЗ «О молодежной политике в Еврейской автономной области» (ред. от 24.04.2015 г.).
76. Закон Ненецкого автономного округа от 10 июля 2000 г. № 250-ОЗ «О государственной молодежной политике в Ненецком автономном округе» (ред. от 26.05.2014 г.).
77. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 апреля 2011 г. № 27-оз «О реализации государственной молодежной политики в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (ред. от 17.11.2016 г.).
78. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 сентября 2009 г. № 70-ЗАО «О молодежной политике в Ямало-Ненецком автономном округе» «(ред. от 30.06.2015 г., с изм. от 25.11.2016 г.).

**Приложение 2**

**к Концепции**

**проекта Федерального закона**

**«О молодежи и государственной молодежной политике**

**в Российской Федерации»**

**ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ**

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

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

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

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

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

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

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

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

**Приложение 3**

**к Концепции**

**проекта Федерального закона**

**«О молодежи и государственной молодежной политике**

**в Российской Федерации»**

**ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА**

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

* Преамбула

**Глава 1. Общие положения**

* Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе.
* Предмет регулирования Федерального закона.
* Законодательство Российской Федерации о государственной молодежной политике.
* Молодежь и государственная молодежная политика в Российской Федерации.
* Принципы государственной молодежной политики в Российской Федерации.
* Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации.
* Полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственной молодежной политики.
* Участие органов местного самоуправления в осуществлении государственной молодежной политики в Российской Федерации.
* Обеспечение соблюдения прав молодежи и основы их осуществления в Российской Федерации
* Обязательность учета молодежных аспектов в государственных концепциях и программах социально-экономического развития Российской Федерации.
* Государственный доклад о положении молодежи и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.

**Глава 2. Правовой механизм разработки и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации**

* Основы обеспечения разработки и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.
* Стратегии и концепции государственной молодежной политики.
* Органы, реализующие государственную молодежную политику.
* Федеральные молодежные программы и мероприятия.
* Межрегиональные и региональные программы и мероприятия по работе с молодежью.
* Формирование системы государственной поддержки молодежных проектов.
* Кадровое обеспечение реализации государственной молодежной политики.
* Финансирование государственной молодежной политики.
* Государственные и муниципальные специализированные организации, создающие условия для социального развития молодежи.
* Привлечение негосударственных организаций и отдельных граждан к участию в реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.
* Информационное сопровождение реализации государственной молодежной политики.

**Глава 3. Правовые гарантии участия молодежи в разработке и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации**

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

**Глава 4. Заключительные положения**

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