

**Московский гуманитарный университет**  
Институт фундаментальных и прикладных исследований

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА:  
РОССИЙСКАЯ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА  
РЕАЛИЗАЦИИ В ОБЩЕСТВЕ ИННОВАЦИОННОГО  
ПОТЕНЦИАЛА НОВЫХ ПОКОЛЕНИЙ**

**Материалы семинара для молодых ученых**

*Под общей редакцией Вал. А. Лукова*

**Выпуск 10**

Издательство Московского гуманитарного университета  
2013

УДК 3163/.4  
ББК 66.75 (2Рос) 60.56  
Г72

*Научное издание*

Рекомендовано к печати советом  
Института фундаментальных и прикладных исследований  
Московского гуманитарного университета,  
Отделением гуманитарных наук Русского отделения  
Международной академии наук (IAS, Инсбрук)  
Издание осуществлено при поддержке  
Российского гуманитарного научного фонда  
(проект № 11-33-00229a1).

*Рецензенты:*

*Ковалева А. И.*, доктор социологических наук, доцент  
*Ручкин Б. А.*, доктор исторических наук, профессор

**Г72 Государственная молодежная политика: российская и мировая практика реализации в обществе инновационного потенциала новых поколений : материалы семинара для молодых ученых. Вып. 10 [Текст] / под общ. ред. Вал. А. Лукова. — М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2013. — 57 с.**

В сборнике представлены материалы научных семинаров для молодых ученых, проведенных на базе Института фундаментальных и прикладных исследований Московского гуманитарного университета в 2013 г. по проблемам государственной молодежной политики.

Для специалистов по проблемам молодежи, аспирантов и студентов-гуманитариев.

**ББК 66.75 (2Рос) 60.56**

© Авторы, 2013  
© Московский гуманитарный университет, сост., 2013

**ИТОГИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 428343-4  
«О ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

*Т. А. Сошникова, Д. Л. Агранат, В. И. Буренко,  
Ю. А. Зубок, Н. А. Хаванский, О. В. Иванова, В. В. Цогоев*

*В статье представлены итоги исследования, целью которого являлось проведение юридической экспертизы проекта Федерального закона № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации». Исследование проведено в сентябре-октябре 2012 г. под руководством проф. Т. А. Сошниковой. В состав экспертов был включен В. В. Цогоев, участник исследовательского проекта «Государственная молодежная политика: российская и мировая практика реализации в обществе инновационного потенциала новых поколений» (проект РГНФ № 11-33-00229a1). В обсуждении экспертизы на круглом столе «Государство и молодежь: молодежная политика в государстве переходного периода» (25 октября 2012 г., Московский гуманитарный университет) участвовала рабочая группа данного проекта в составе: В. А. Гневашева, Д. А. Тихомиров, С. В. Луков, С. С. Шугальский, О. О. Намлинская, Э. К. Погорский, К. И. Фальковская.*

Объектом исследования является проект Федерального закона от № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации», внесенный в мае 2007 г. депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ А. М. Буратаевой, В. В. Рязанским, И. И. Гильмутдиновым, В. В. Гребенниковым, В. Е. Оськиной, К. Ж. Давлетовой, Е. Е. Блохиным, В. П. Войтенко, В. А. Дубовиком, М. В. Баржановой, В. Н. Ивановой, Л. В. Пепеляевой, В. А. Третьяком, В. Д. Горюновым, членами Совета Федерации Федерального Собрания А. А. Турчаком, М. Г. Кавджарадзе<sup>1</sup>. При рассмотрении законопроекта

---

<sup>1</sup> Автоматизированная система по законопроектной деятельности Государственной Думы Российской Федерации. Данные по состоянию на 30.10.2012 г. <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=428343-4&02>

2007 г. Советом ГД РФ было получено заключение Общественной палаты РФ в октябре 2007 г., назначен ответственный комитет — Комитет Государственной Думы по делам молодежи — в декабре 2007 г., получен официальный отзыв Правительства РФ. До января 2012 г. законопроект оставался без движения. Решением Совета ГД РФ (Протокол №3 от 12.01.2012 г., пункт 58 подпункт 10) Комитет Государственной Думы по физической культуре, спорту и делам молодежи был назначен ответственным комитетом.

Данный законопроект стал предметом исследования, которое представляет собой юридическую экспертизу ряда документов, в том числе следующих:

- Проект федерального закона №428343-4 «О федеральной молодежной политике в Российской Федерации» (далее — проект федерального закона, законопроект);
- Пояснительная записка к проекту федерального закона;
- Финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона;
- Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию, в том числе актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта.
- Заключение на проект закона Общественной палаты РФ, правового управления ГД РФ, официальный отзыв Правительства РФ.

Проанализированы основные законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Анализ проводился на основе принципов, изложенных в важнейших международных актах.

Использованы диссертационные исследования, монографическая и иная научная литература, имеющая отношение к проблемам молодежи и молодежной политике.

Проведен «круглый стол» 25 октября 2012 г. совместно с ИСЭПН РАН и кафедрой социологии молодежи МГУ им. М. В. Ломоносова, в работе которого приняли участие около 50 человек, в числе которых — работники сферы науки, образования, сотрудни-

ки государственных органов, представители общественных организаций из 5 регионов РФ.

В результате проведенной работы дана правовая оценка проекта Федерального закона от № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» и предложены поправки к указанному законопроекту. Однако, по мнению экспертов, российскому государству нужен совершенно новый вариант законопроекта, учитывающий современные реалии политической и экономической ситуации в России, который и предложен коллективом экспертов.

Предложения по поправкам в проект федерального закона №428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» состоят в следующем:

1. В основу концепции законопроекта следует положить конституционно-правовое разграничение предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, учитывая пределы полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Принимая во внимание, что пунктом «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесено лишь установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, законопроект следовало бы назвать «Об основах федеральной молодежной политики в Российской Федерации».

2. Статью 1 законопроекта, учитывая сложившуюся законодательную практику, следовало бы наименовать как «Предмет регулирования (или сфера действия) настоящего Федерального закона», откорректировав ее содержание таким образом, чтобы исключить двойственность предмета регулирования, которую пока создают формулировки частей 1 и 2 данной статьи (часть 2, кроме того, по смысловому содержанию перекрещивается с частью 1 статьи 2).

Учитывая изложенное, предлагается следующая редакция статьи 1 законопроекта:

**Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона**

*Настоящий Федеральный закон на основе Конституции Российской Федерации устанавливает основы федеральной молодеж-*

*ной политики в целях создания правовых, экономических, духовных и политических условий и гарантий для реализации молодыми людьми своих прав, свобод и обязанностей гражданина Российской Федерации, реализации потенциала молодежи в интересах развития личности, общества и России как демократического федеративного правового государства.*

3. Статью 2 необходимо назвать «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе», включив в нее содержание статьи 3 и некоторые другие понятия, используемые в данном законе.

Предлагается следующая формулировка статьи 2:

**Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе**

*Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:*

**федеральная молодежная политика** — *это направление деятельности государства по созданию социально-экономических, организационных, правовых условий и гарантий для формирования и всестороннего развития личности молодого гражданина в целях реализации экономического, интеллектуального и духовного потенциала в интересах политического, экономического, социального и культурного развития Российской Федерации, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, формирования патриотизма, уважения к истории и культуре всех государств и народов;*

**молодые граждане (молодежь)** — *граждане Российской Федерации, в том числе с двойным гражданством, а также проживающие (пребывающие) на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства в возрасте от 14 до 30 лет;*

**молодежное объединение** — *общественное объединение молодых граждан, соответствующее требованиям Федерального закона от 19 мая 1998 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;*

**молодежное предпринимательство** — *предпринимательская деятельность, осуществляемая гражданами Российской Федерации, возраст которых не превышает 30 лет и зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, а также российскими коммерческими организациями, учредителями (участниками)*

которых являются граждане Российской Федерации, возраст которых не превышает 30 лет, и в штате которых не менее 70% работников являются гражданами Российской Федерации, не достигшими 30 лет;

**молодая семья** — семья, в которой возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье с детьми не превышает 30 лет;

**работа с молодежью** — деятельность по реализации федеральной молодежной политики.

**молодежный парламент** — коллегиальный совещательный орган при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации либо Законодательном Собрании субъекта Российской Федерации, созданный как форма участия представителей молодежи в процессе выработки и принятия законодательных решений в сфере формирования и реализации государственной молодежной политики;

**молодые граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации** — молодые граждане, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно, в том числе инвалиды и лица с ограниченными возможностями здоровья; жертвы насилия, вооруженных и межнациональных конфликтов, катастроф, стихийных бедствий; беженцы и вынужденные переселенцы; лица, освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы; лица из малоимущих семей; лица, не имеющие места жительства; иные категории молодых граждан, указанные в федеральном законодательстве, законах и иных правовых актах субъектов Российской Федерации».

4. В связи с анализом регионального законодательства и наличием в нем расхождений в определениях молодежи, молодой семьи и других рекомендуется добавить в данную статью следующую формулировку:

«Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе утвердить свои определения понятий, указанных в настоящей статье, с целью расширения категорий лиц, пользующихся государственной поддержкой в рамках государственной молодежной политики».

5. С учетом законодательной техники в законопроект должна быть включена статья «Законодательство о государственной молодежной политике в Российской Федерации» Целесообразно обозначить ее статьей 3 и изложить в следующей редакции:

**Статья 3. Законодательство о федеральной молодежной политике в Российской Федерации**

*Законодательство о федеральной молодежной политике в Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.*

6. Федеральный закон, закрепляющий основы федеральной молодежной политики должен отражать основополагающие начала указанной политики, которые принято помещать в Общей части соответствующего закона. В этой связи статья 4 должна именоваться «Основные принципы государственной молодежной политики». Предлагается следующая редакция названной статьи:

**Статья 4. Основные принципы федеральной молодежной политики**

*Государственная молодежная политика в Российской Федерации основывается на следующих принципах:*

*координация действий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в том числе общественных объединений, граждан в сфере молодежной политики;*

*участие молодежи и институтов гражданского общества в формировании и реализации государственной молодежной политики;*

*адресность и индивидуальный подход, предполагающий учет особенностей каждой возрастной, социальной, профессиональной, этнической групп молодежи;*

*приоритет интересов, потребностей молодежи и учет ее мнения при разработке и реализации региональных комплексных и отраслевых программ социально-экономического развития;*



*обеспечение преемственности поколений в процессе духовно-нравственного, гражданско-патриотического и физического воспитания молодежи;*

*государственно-частное партнерство при реализации молодежной политики;*

*информационная открытость и независимость оценки результатов реализации государственной молодежной политики.*

7. В Общей части проекта федерального закона с учетом законодательной техники принято отражать цели и задачи, стоящие перед законодателем ( в данном случае цели и задачи государственной молодежной политики). В этой связи предлагается изложить статью 5 следующим образом:

**Статья 5. Цели и задачи государственной молодежной политики**

*Федеральная молодежная политика направлена на содействие социальному, культурному, духовному и физическому развитию молодежи; создание условий для более полного включения молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества; реализацию инновационного потенциала молодежи в интересах развития молодежи, общества и государства; расширение возможностей молодого гражданина в выборе своего жизненного пути, достижении личного успеха; недопущения дискриминации молодых граждан по мотивам возраста.*

*Задачами государственной молодежной политики являются:*

*Успешное включение молодежи в разнообразные социальные связи, социальные структуры и институты, создание эффективного юридического механизма, способствующего активизации молодежи в современных процессах общественного развития;*

*Определение обязанностей государства и его органов в формировании и развитии молодежи и решении острых проблем жизнедеятельности молодого поколения России;*

*Раскрытие и реализация инновационного потенциала молодежи;*

*Создание правовых, экономических и организационных условий для вовлечения молодежи в предпринимательскую деятельность, обеспечение самозанятости молодежи;*

*Самореализация личности молодого человека в общественно-полезном направлении;*

*Усиление общественного контроля за молодыми людьми группы риска;*

*Снижение возможности для молодежи демонстрации девиантного поведения;*

*Формирование программ, наиболее точно отвечающих потребностям молодежи;*

*Успешное освоение молодежью норм и ценностей гражданского общества и правового государства.*

8. Пункт 4 статьи 5 законопроекта необходимо привести в соответствие с пунктом «о» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Кроме того, статьей 13 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» предусмотрено формирование федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой. Если пункт 9 статьи 5 законопроекта предусматривает ведение реестров иного плана, то для его реализации потребуются дополнительные средства из федерального бюджета. Если же речь идет об идентичных реестрах, то они не требуют дополнительного отражения в новом законе.

В этой связи, чтобы избежать смешения предметов регулирования с другими федеральными законами и обеспечить проекту закона соответствие с Конституцией Российской Федерации, предлагается следующая редакция статьи 5 Федерального закона, которая становится статьей 6:

**Статья 6. Основные направления федеральной молодежной политики**

*Федеральная молодежная политика реализуется по следующим основным направлениям:*

*поддержка общественно значимых инициатив и иной общественно полезной деятельности молодежи и молодежных объединений при финансировании при подготовке программ и мероприятий, затрагивающих интересы молодежи;*

1) *обучение молодежи в образовательных учреждениях всех уровней с учетом условий и порядка получения образования, установленных законодательством об образовании, приоритетных направлений специального образования, эффективного использова-*

ния выпускников образовательных учреждений в процессе их трудоустройства;

2) обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи в целях реализации прав молодых граждан на труд, достижения ими экономической самостоятельности;

3) содействие предпринимательской деятельности молодых граждан в целях реализации их инновационного потенциала, облегчения стартовых условий вхождения в рыночные отношения, прежде всего в сфере производства промышленной и сельскохозяйственной продукции (услуг);

4) поддержка молодых семей в целях сохранения генофонда наций и народов Российской Федерации, физического и духовного здоровья новых поколений, включая содействие в решении жилищных проблем молодежи (предоставление преференций в порядке долевого участия в строительстве жилых домов или путем заключения договоров ипотеки, при приобретении земельных участков для индивидуального жилищного строительства или для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства);

5) оказание социальных услуг для молодежи, в том числе создание условий для охраны здоровья, формирования здорового образа жизни молодых граждан, особенно выпускников детских государственных воспитательных и специальных учебно-воспитательных учреждений, а также молодежи, не занятой учебой или работой, либо освобожденной из учреждений, исполняющих уголовные наказания;

6) профилактика безнадзорности, преступности и иных правонарушений, алкоголизма и наркомании среди молодежи;

7) установление для предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и их организационно-правовой формы квот (с предоставлением работодателям налоговых и иных льгот) для приема на работу; молодых граждан, особо нуждающихся в поддержке при поиске работы и других;

8) формирование системы отдыха для молодежи, включая молодые семьи;

9) обеспечение молодежи доступа к средствам массовой информации, в том числе с использованием компьютерных технологий;

10) поддержка государством творческой деятельности мо-

лодежи, особенно молодых талантов в различных сферах науки, культуры и искусства;

11) воспитание и развитие у молодежи гражданственности, патриотизма, уважения прав и свобод других граждан, профилактика проявлений экстремизма;

12) подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников, занятых в сфере реализации федеральной молодежной политики и работе с молодежью;

13) развитие международного и межрегионального сотрудничества молодежных объединений;

14) создание условий для эффективного участия молодежи в формировании и реализации федеральной молодежной политики;

15) государственная поддержка деятельности молодежных объединений в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» и законодательством субъектов Российской Федерации.

9. Относительно компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственной молодежной политики следует подчеркнуть, что согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Следовательно, если меры по реализации молодежной политики не затрагивают, например, вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (п. е) ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) или вопросы здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение (п. ж) ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), а также иные отнесенные к ведению РФ или совместному ведению вопросы, то следует давать расширительные формулировки в части полномочий субъектов.

Может быть рекомендована следующая редакция статьи, отражающей полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

**Статья \_\_. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственной молодежной политики**

*К компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:*

*выполнение функций по реализации государственной молодежной политики, установленных федеральным законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными актами вышестоящих органов государственной власти в области государственной молодежной политики;*

*принятие законов и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной молодежной политики;*

*создание органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих функции по реализации молодежной политики;*

*разработка и осуществление мер по реализации молодежной политики с учетом норм законодательства о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.*

10. Статья 7 экспертируемого законопроекта должна быть из текста исключена, поскольку противоречит Конституции Российской Федерации. Круг вопросов совместного ведения представлен в виде закрытого перечня в ст. 72 Конституции Российской Федерации. Все иное, не являющееся компетенцией федеральной власти, отнесено статьей 73 Конституции Российской Федерации к ведению субъектов РФ, обладающих по ним «всей полнотой государственной власти».

11. Относительно финансового обеспечения государственной молодежной политики, предусмотренного статьей 13 законопроекта, необходимо заметить, что государственная молодежная политика в Российской Федерации может финансироваться за счет:

*средств федерального и регионального бюджетов;*

*добровольных имущественных взносов физических и юридических лиц;*

*иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.*

В соответствии со ст. 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации «местный бюджет» — это бюджет органов местного самоуправления, используемый ими для исполнения расходных обязательств по вопросам местного значения. Недопустимо предписывать

статьи расходов для этого бюджета, поскольку формы и способы решения вопросов местного значения выбираются органами местного самоуправления самостоятельно. Согласно ст. 18 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 16.10.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти могут лишь осуществлять целевое финансирование, предназначенное для исполнения расходных обязательств муниципалитетов при решении вопросов местного значения, за счет средств своего бюджета. Кроме того ч. 3 указанной статьи прямо запрещает устанавливать объемы расходов из местных бюджетов федеральными законами и законами субъектов РФ. «Ежегодно» — количественная характеристика, вменяемая по смыслу данной нормы органам местного самоуправления в обязанность. Ч. 4 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» запрещает возлагать на бюджет органов местного самоуправления расходы, возникающие в связи с исполнением органами государственной власти своих функций. «Государственная молодежная политика» — функция исключительно органов государственной власти.

*В соответствии с данными предложениями экспертов Пояснительная записка к проекту федерального закона №428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» приобретает вид, представленный ниже.*

В настоящее время в Российской Федерации на федеральном уровне отсутствует базовый закон, определяющий основные понятия, принципы, основные направления государственной молодежной политики в целом по Российской Федерации. Правовое регулирование государственной молодежной политики осуществляется законодательством, которое не в полной мере отвечает современным требованиям. Регулирование общественных отношений, связанных с данной сферой, опирается на Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», которое было принято в 1993 г., еще до принятия новой Конституции России.

Действующее федеральное законодательство, законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации довольно неоднозначно трактуют основные понятия, которые должны быть идентичными при реализации государственной моло-

дежной политики, в противном случае не исключено нарушение конституционных прав отдельных категорий молодых граждан, проживающих в разных субъектах Российской Федерации.

Возникает потребность четкого правового регулирования отношений в области государственной молодежной политики на федеральном уровне с учетом положений Конституции Российской Федерации, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>2</sup>, которая определила, что «целью государственной молодежной политики является создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны».

Появление в государстве нового федерального закона позволит начать работу по обновлению устаревшего законодательства о молодежи и молодежной политике, устранению юридических пробелов, что в свою очередь, позволит выстроить все законодательство в данной сфере в единую, целостную, логичную систему, которая отвечает требованиям развития и саморазвития современной российской молодежи.

Предлагаемые поправки к законопроекту учитывают требования законодательной техники и включают статьи, определяющие предмет правового регулирования (ст. 1), раскрывают понятие законодательства о государственной молодежной политике (ст. 3); расширяют понятийный аппарат, используемый в законопроекте с учетом опыта законотворчества, накопленного в субъектах Российской Федерации (ст. 2); дополняют принципы государственной молодежной политики, которые должны лечь в основу молодежной политики, проводимой в субъектах России и муниципальных образованиях (ст. 4); расширяют основные направления государственной молодежной политики, которые должны учитываться при разработке конкретных мер по реализации молодежной политики Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом положений статей 71, 72 и 73 Конституции Россий-

---

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

ской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации поправками к законопроекту уточняются наименование законопроекта, а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственной молодежной политики.

*Соответственно, экспертами вносится предложение по перечню актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием поправок в проект №428343-4 Федерального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации». Проект такого перечня включает следующие позиции, которые предусмотрены для включения в законопроект как его заключительная статья:*

1. Признать утратившим силу со дня вступления в силу настоящего Федерального закона 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 Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 25, ст. 903).

2. Признать не действующими на территории Российской Федерации со дня вступления в силу настоящего Федерального закона:

1) Закон СССР от 16 апреля 1991 г. № 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1991, № 19, ст. 533);

2) Постановление Верховного Совета СССР от 16 апреля 1991 г. № 2115-1 «О введении в действие Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1991, № 19, ст. 534).

*Изложенные предложения в экспертном заключении раскрываются на основе аргументации, представленной ниже.*

**1. Оценка достижимости поставленных целей в Концепции законопроекта, его структуры.** В результате проведенного анализа законопроекта и связанных с ним документов, внесенных группой депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Рос-



сийской Федерации, установлено, что Концепция будущего закона инициативной группой не разрабатывалась и в Государственную Думу не представлялась.

Относительно идеи, которая может быть выявлена из сопроводительного письма, пояснительной записки и текста самого законопроекта, экспертами сделаны следующие выводы:

Цели в законопроекте сформулированы абстрактно, поэтому их достижимость оценить весьма трудно. Так, в преамбуле говорится о «реализации государственной молодежной политики в целях создания социально-экономических, правовых и организационных **условий и гарантий** для социального становления молодых граждан, развития и реализации потенциала молодежи *в интересах страны*». В статье 1 законопроекта указано: «Целью государственной молодежной политики является развитие и реализация потенциала молодежи в интересах России», а статье 2 — о реализации экономического, интеллектуального и духовного потенциала молодежи в «интересах общества».

**Во-первых**, печальный опыт формулирования таких целей уже имелся в прошлые годы. В советский период молодежь использовалась для достижения «общегосударственных» и «общенародных» целей, в качестве которых выступало строительство коммунизма. В идеологическом плане она базировалась на принципе, устанавливающем приоритет общественных интересов по отношению к индивидуальным. К молодежи относились как к средству достижения этих целей. Значимость личности отвергалась.

История знает много примеров, когда интересы режима выдавались за интересы Родины, народа, отечества и т. д. Поэтому такая формулировка целей не только абстрактна, но и может оказаться опасной.

**Во-вторых**, по поводу содержания этих понятий в современном российском обществе нет согласия. *Для одних* интересы России заключаются в том, чтобы Россия прочно стала на путь демократического развития, реального разделения властей, правового государства и т. д., т. е. освоила те механизмы, которые характеризуют современность. *Для других* интересы России заключены в реализации модернизированных на современный лад традиционных ценностей «православие—самодержавие—народность». *Для третьих* — интересы России — в реализации имперской идеи. Есть и другие трактов-

ки интересов России и интересов общества. Так, в одном из учебных пособий утверждается, что «русский национализм должен быть единственной и тотальной идеологией, могущей иметь свои различные версии и уровни, но всегда остающейся постоянной во всем, что касается постановки категории «нации», над категорией «индивидуальности». В конечном счете, должен быть выдвинут радикальный лозунг: «нация — все, индивидуум — ничто»<sup>3</sup>.

Другие исследователи доказывают, что Россия — европейская страна и ей предначертано освоение европейских институтов применительно к национальным условиям<sup>4</sup>. В настоящее время в России зарегистрировано 40 политических партий. Даже названия партий говорят о существенном различии в понимании этими партиями интересов Родины, интересов государства, интересов Отечества. Так, наряду с партиями коммунистического, либерального, демократического характера, есть и «Монархическая партия», «Российская консервативная партия «За нашу Родину» и т. д. Таким образом, понятия «интересы общества», «интересы России», «интересы страны» очень легко политизируемы. А, как известно, политические понятия, политические формулировки легко оспариваемы и содержат в себе идеологический компонент. Поэтому документ, содержащий такие понятия, может стать при определенных условиях не столько правовым, сколько политическим.

На современном этапе работа с молодежью должна опираться на Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>5</sup>, которая определила, что «целью государственной молодежной политики является создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны». Необходимо отметить, что молодежная политика помещена в раздел человеческого

---

<sup>3</sup> Дугин А. Основы геополитики. М., 1999. С. 257.

<sup>4</sup> Кантор В. «Есть европейская держава». Россия: трудный путь к цивилизации. М., 1997.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

развития. Она рассматривается как инструмент развития общества, что является очень важным концептуальным сдвигом.

Цели и задачи молодежной политики определены в трех основных документах:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года<sup>6</sup>.

3. Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации<sup>7</sup> (от 2006 г.).

Последний документ был принят за два года до «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Однако общая логика всех документов одинакова. Акцент делается на человеческом потенциале молодежи и его использовании в целях инновационного развития страны. Эта цель реализуется через следующие задачи, стоящие перед молодежной политикой:

- вовлечение молодежи в социальную практику (с акцентом на творчестве, науке, предпринимательской активности);

- формирование целостной поддержки инициативной и талантливой молодежи

**В третьих**, понятия «интересы России», «интересы общества», «интересы страны» отсутствуют в статьях Конституции Российской Федерации.

С учетом сказанного эксперты полагают, что понятия «интересы общества», «интересы России», «интересы страны» в статьях законопроекта для определения целей государственной молодежной политики **использовать нецелесообразно**.

По мнению экспертов, следует опираться на зафиксированные Конституцией высшие ценности: *«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и*

---

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации»// Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 N 1760-р «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5622.

*свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2. Конституции РФ). Эта статья применима и к молодому гражданину, и человеку любого возраста.*

Применительно к государственной молодежной политике сформулировать цель было бы целесообразно следующим образом: *«В соответствии с Конституцией Российской Федерации высшая цель государственной молодежной политики — создание правовых, социально-экономических, духовных и политических условий и гарантий для осуществления молодыми людьми своих прав, свобод и обязанностей гражданина Российской Федерации, реализации потенциала молодежи в интересах развития личности, общества и России как демократического федеративного правового государства».*

Эта формулировка цели государственной молодежной политики, опираясь на статью 1 Конституции РФ, устраняет разночтения, которые есть в обществе по поводу понятия «интересы государства» (Россия как демократическое федеративное правовое государство).

Такое понимание цели государственной молодежной политики будет также соответствовать статье 18 Конституции РФ, которая гарантирует, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Эта статья Конституции, безусловно, должна относиться и к разработке законопроекта «О государственной молодежной политике в Российской Федерации».

Государство создает условия для реализации прав и обязанностей молодых граждан, зафиксированных в главе 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина». В силу особенностей молодежи, связанных с периодом ее биосоциального становления, государство создает благоприятные (или особые) условия для реализации прав и обязанностей молодых граждан в сфере образования, трудоустройства, приобретения жилья, охраны здоровья, участия в государственных и общественных делах, принятии решений.

**2. Оценка структуры законопроекта и его соответствия Конституции РФ.** Государственная молодежная политика осуществляется не столько на уровне законотворческой деятельности, сколько на уровне конкретной правоприменительной работы (разра-

ботка и реализация проектов, программ и мероприятий), которая строится уже с учетом федерального законодательства в других областях. Проект Федерального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» должен иметь общий характер, закреплять основные понятия, направления деятельности государственных органов, основные принципы регулирования молодежной политики и т. п. В нем не должно содержаться норм, затрагивающих предметы регулирования иного федерального законодательства. Конкретные меры поддержки молодых граждан должны содержаться не в федеральном законе о молодежной политике, а в программах исполнительных органов власти, составленных в рамках и с учетом положений как данного закона, так и прочего федерального законодательства. Поэтому выделение в таком общем законе отдельных глав вряд ли целесообразно.

Требует более взвешенного решения вопрос с регламентацией деятельности органов местного самоуправления в данном проекте федерального закона, поскольку предметом его регулирования является «государственная молодежная политика». Понятие «государственная» заведомо исключает муниципалитеты из сферы действия закона, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Кроме того, согласно части 1 статьи 18 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (с последующими изменениями) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень вопросов местного значения может изменяться только путем внесения изменений в названный Федеральный закон. Таким образом, федеральный закон о государственной молодежной политике в части определения полномочий местного самоуправления в принципе не способен внести существенных изменений, а лишь продублирует положения упомянутого закона.

Кроме того, необходимо учесть, что пунктом «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесено лишь установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. В этой связи законопроект следовало бы назвать «Об основах федеральной молодежной политики в Российской Федерации».

**3. Суть и взаимосвязь социальных проблем, на которые направлен законопроект и которые рассматриваются в экспертизе.** Молодежь в возрасте до 30 лет составляет около 30% населения страны. Стремительное старение населения и неблагоприятные демографические тенденции заставляют общество и государство более тщательно разрабатывать и проводить в жизнь мероприятия, направленные на скорейшую социализацию молодежи, вовлечение молодых людей в активную экономическую, предпринимательскую, инновационную деятельность, поскольку молодежь в ближайшем будущем станет основным трудовым ресурсом страны, ее трудовая деятельность в большей степени, чем ее родителей, станет источником средств для социального обеспечения детей, инвалидов, лиц старшего поколения.

В этой связи важнейшей обязанностью всех ветвей государственной власти Российской Федерации при осуществлении молодежной политики является обеспечение условий для выбора каждым конкретным молодым человеком своего жизненного пути для достижения им личного успеха вне зависимости от его материального уровня, состояния здоровья и социального положения. Только в этом случае окажется достижимой цель молодежной политики — создание правовых, экономических и политических условий и гарантий для становления и самореализации молодежи, развития молодежных объединений и инноваций.

Реализация поставленной цели возможна лишь в условиях повышения субъектности молодежи в управлении различными государственными и общественными делами. В этом отношении проблемы молодежи должны решаться на основе разветвленной многосторонней нормативно-правовой базы, центром которой должен стать федеральный закон об основах федеральной молодежной политики, который одновременно призван способствовать решению целого комплекса социальных проблем, накопившихся в молодежной среде.

Социальные проблемы молодежи традиционно находятся в центре внимания исследователей: юристов, экономистов, психологов, социологов и т. п. Молодежь многогранна, и с этим связано разностороннее рассмотрение в научной литературе данной социальной общности в целом и проблем молодежи в частности. В условиях современного информационного общества данная

проблематика представляется в несколько ином ракурсе, что требует в процессе ее рассмотрения учитывать те изменения, которые произошли в российском обществе в последние годы.

Современные исследования проблем молодежи осуществляются в **следующих направлениях** (см. список литературы):

— исследования **преступности молодежи**: причин, факторов распространения данного явления, способов профилактики и борьбы (Ключарев Г. А., Трофимова И. Н., Фильченков Г. И., Попов В. Г., Лебедев С. Я., Сергеев С. А., Тюрин В. Я., Черненко М. Д., Буянов М. И., Домова А. И., Игошев К. Е., Позднякова М. Е., Салагаев А. Л., Алферов Ю. А.);

— исследования **ценностных ориентаций молодежи** — структуры, противоречий, особенностей формирования ценностей (Ковалева А. И., Луков Вал. А., Муханова М. Н., Шереги Ф. Э., Горшков М. К., Петухов В. В., Андреев А. Л., Аникин В. А., Мареева С. В., Давыдова Н. М., Задорин И. В., Лежнина Ю. П., Овчинникова Ю. В., Пахомова Е. И., Седова Н. Н., Тихонова Н. Е., Хромов К. А., Чередниченко Г. А., Пронина Е. И.);

— изучение **проблем правовой культуры**, правового нигилизма и правовой социализации молодежи (Агранат Д. Л., Ткаченко А. В., Зубок Ю. А., Чупров В. И., Давитнидзе И. Л., Жеругов Р. Т., Шереги Ф. Э., Мартышин О. В., Селезнев И. А., Смоленский М. Б., Багаутдинов А. М.);

— исследования, посвященные **положению молодежи на рынке труда**, проблемам трудоустройства и занятости молодежи, их профессиональным ожиданиям (Семенова Л. А., Андросова О. А., Голиусова Ю. В., Генин Л. В., Вишневский В. Ю., Кораблева Г. Б., Ленинская Г. М., Мкртчян Г. М., Чистяков И. М., Черевко Ю. В., Магун В. С., Энговатов М. В.);

— исследования молодежи, оказавшейся в **трудной жизненной ситуации**: практика работы с данной категорией молодежи, инструменты поддержки данной категории населения (Трапаидзе К. З., Миндель А. Я., Степанова О. А., Иванов П. В., Присецкая Н. И., Шевелева О. А., Андреева О. С., Лаврова Д. И., Сивуха Т. А., Тарабрина О. В., Петрова В. В., Знакова Т. А.);

— исследования **беспризорности в молодежной среде**: социально-психологический портрет беспризорников, способы профилактики данного социального явления в молодежной среде

(Чупров В. И., Зубок Ю. А., Певцова Е. А., Луков Вл. А., Луков Вал. А., Ковалева А. И., Нечаева А. М., Дармодехин С. В., Рожков А. Ю., Кривонос А. Н., Озеров В. А., Климантова Г. И., Федотовская Т. А., Слуцкий Е. Г.);

— исследования различных **форм девиантного поведения** среди молодежи: курения, наркомании, проституции, употребления алкогольных напитков (Позднякова М. Е., Заиграев Г. Г., Рыбакова Л. Н., Шурыгина И. И., Моисеева В. В., Чекинева Т. В. Горшков М. К., Шереги Ф. Э., Салагаева А. Л., Вермиченко Ю. П., Вахромеева Т. В.);

— исследования **влияния средств массовой информации на молодежь**, место и роль СМИ в жизни молодежи (Богословская К. И., Засурский Я. И., Ковалев П. А., Коломиец Т. В., Левинсон А., Луков Вл. А., Овчинская Е. В., Полуэхтова И. А., Сафарян А. В.).

Наиболее острыми среди социальных проблем российской молодежи можно назвать проблемы наркомании, беспризорности, молодежной безработицы и низкой правовой культуры.

**Наркомания** постепенно занимает несвойственное ей ранее место в российском обществе. Факторы, обеспечивающие существование наркомании как социального явления, становятся более упорядоченными и организованными, а действия индивидов более опривыченными. Довольно значительно число людей, связанных, в том числе и в организованной форме, с незаконным производством, доставкой, распространением, употреблением наркотиков. Образуются новые социальные формы наркосреды среди молодежи либо формы, обеспечивающие появление наркомании в обществе.

В настоящее время молодежь России активно включена в процесс употребления наркотиков. Среди возрастной категории от 11 до 24 лет, а это основная группа потребителей наркотиков, хотя бы раз в жизни пробовали наркотики 27,2% молодежи. Наиболее склонны к потреблению наркотиков юноши. Доля пробовавших наркотики в возрасте от 11 до 24 лет составляет среди них 35,8%, среди девушек данная категория молодежи составляет 18,1% <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Горшков М. К., Шереги Ф. Э. Молодежь России: социологический портрет. М. : ЦСП, 2010. С. 283.



Тенденция распространения наркомании в молодежной среде за последние годы показывает рост пробовавших либо употребляющих наркотики.

Если оценивать отношение к наркомании на уровне социальных групп молодежи, то можно констатировать факт оприличивания социальных наркопрактик среди молодежи<sup>9</sup>. По сути, в общественном мнении молодежи употребление наркотиков теперь не рассматривается как что-то незнакомое, запретное, неизведанное. Среди молодежи в возрасте от 11 до 24 лет информированы о различных наркотических веществах, способах их употребления и местах продаж 86,1% молодежи. Безусловно, возможно выдвинуть предположение, что такая ситуация определена особенностями современного информационного общества, в рамках которого становится возможным за короткий период времени, практически мгновенно, получить ту или иную информацию. Вместе с тем приведенные данные об употреблении наркотиков показывают, что такую информацию молодые люди и девушки получают от своих друзей, которые в большей массе сами имеют практический опыт употребления наркотиков. Таким образом, можно сделать вывод о происходящей институционализации наркомании в молодежной среде.

**Уличные дети и подростки.** На основе ранее проведенных исследований<sup>10</sup> основные причины беспризорности и безнадзорности детей и подростков в современной России связываются с неблагополучием в семье, включая и особую роль такого фактора, как насилие в семье; проблемами такого же рода в воспитательных учреждениях, где оказался ребенок, лишившийся родителей или оставленный ими; давлением общесоциальных факторов (особенно

---

<sup>9</sup> См.: Агранат Д. Л., Луков В. А., Надточий Ю. Е. Социальные наркопрактики : Институционализация социальных наркопрактик в современной России. М. : Моск. гуманит.-социальн. академии, 2003.

<sup>10</sup> См.: Бархатов Д. Е. Социальный статус работающих «уличных детей» : автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2004; Слуцкий Е. Г. Беспризорность в России: вновь грозная реальность // Социол. исследования. 1998. №3. С. 117–121; Горшков М. К., Шереги Ф. Э. Молодежь России: социологический портрет. Указ. соч.; Дети улиц: состояние и проблемы : По материалам социологич. исследования, проведенного в Москве в 2008 году Моск. гуманит. ун-том по заказу Уполномоч. по делам ребенка в г. Москве при поддержке ЮНИСЕФ / отчет подгот. Вал. А. Луковым, Д. Л. Агранатом, В. А. Гневашевой ; рук. проекта А. И. Ковалева. М., 2009.

бедности); конкретными обстоятельствами, приведшими к потере ребенком жилья, а также особенностями личности и формирующегося стиля жизни ребенка, проявляющего склонность к независимости от взрослых, «уличной романтике», стремление к свободе; иногда приобретающих черты психического расстройства (дромомания — охота к перемене мест, бродяжничеству).

В настоящее время эксперты расходятся во мнении, каково количество беспризорных детей и подростков в России. Одни говорят о сотнях тысяч подростков, другие высказывают мнение о миллионах человек. Такая размытость в определении статистически точной численности детей и подростков улиц нередко не позволяет проводить репрезентативное исследование. Помимо всего, такая ситуация не дает возможность региональным властям выстраивать четкую программу действий связанную с работой по ликвидации беспризорничества молодежи.

Более четкая характеристика беспризорной молодежи сложилась в Москве. В этом плане Москва как мегаполис в большей степени подвержена данной проблематике, так как именно в такие города едет большая часть беспризорной молодежи. Приведем некоторые характеристики численности беспризорных детей и подростков в Москве.

В середине 1990-х годов примерное количество беспризорников в Москве (детей, по различным причинам оказавшихся на улице и не достигших 18 лет) составляло более 50 тыс. человек. Только через одно учреждение — московский приемник-распределитель, находящийся в структуре органов внутренних дел, за 10 месяцев 1995 г. прошло 3802 ребенка, из которых наибольшее количество составляли дети, самовольно ушедшие из дома, — 2419 чел. (71%). Ситуация характеризовалась также тем, что большая часть детей и подростков являлись жителями других регионов России. Однако в Москве в это время действовало только 14 приютов, способных одновременно работать лишь с 400 чел.<sup>11</sup>. Интенсивная кампания по задержанию беспризорных детей в январе-феврале 2002 г. изменила внешнюю картину детской беспризорности и безнадзорности в Москве и в России в целом:

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства Москвы от 25 февраля 1997 г. №137 «О Программе «Дети улиц» на 1997 год» URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;div=LAW;base=MLAW;n=4315>

«дети и подростки улиц» меньше бросаются в глаза в общественных местах, на вокзалах, в метро и т. д. Их не видно на оживленных перекрестках в качестве подрабатывающих оказанием мелких услуг (торговля газетами, мойка стекол остановившихся у светофора автомашин и т. д.). Это важное достижение с точки зрения наведения порядка, но проблема не может быть признанной близкой к решению: «дети улиц» переместились в менее заметные для посторонних места обитания на чердаки, в подвалы, канализационные люки и т. д.

Базу для воспроизводства этой группы составляют дети, оказавшиеся в неблагоприятной жизненной ситуации. На учете в 21 Центре социальной помощи семьям и детям города Москвы состоит 26,8 тыс. семей, в которых воспитывается более 47 тыс. детей. Из них 4,4% детей проживает в неблагополучных семьях, 1,8% состоит на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав и органах внутренних дел. Число детей, оставленных матерями (родителями) в лечебно-профилактических учреждениях здравоохранения города Москвы в 2007 г. составило 926 человек, а за первое полугодие 2008 г. 408 детей оказались брошенными своими матерями<sup>12</sup>.

Социальный портрет беспризорных детей и подростков, по материалам различных исследований выглядит следующим образом<sup>13</sup>. Несмотря на то, что в различные годы соотношение по полу в структуре беспризорной молодежи несколько варьируется устойчивым остается соотношение 70% юношей и 30% девушек. Средний возраст беспризорников растет с каждым годом: 2002 г. — 12,5 лет; 2004 г. — 12,9 лет; 2009 г. — 13,6 лет. С каждым годом в структуре беспризорных детей и подростков увеличивается доля подростков в возрасте от 15 до 17 лет. Так, в 2002 г. количество беспризорных подростков в возрасте 15 лет составляло 12,8%, в возрасте 16 лет — 5,3%, среди 17-летних — 2,6%. Показатели

---

<sup>12</sup> Официальный сайт Департамента семейной и молодежной политики города Москвы. URL: <http://www.dsmp.mos.ru/activity/statistic/sirotstvo.php>

<sup>13</sup> Данные представлены по материалам исследований проведенных в Московском гуманитарном университетом (Луков Вал. А., Агранат Д.Л., Гневашева В. А. Отчет о проведении социологического исследования «Проблемы "уличных детей" в Москве» в рамках программы 13МСЕР «Защита детей». М., 2008.), Центром социального прогнозирования (Горшков М. К., Шереги Ф. Э. Указ. соч.).

2004 г.: 15 лет — 16,9%, 16 лет — 7,6%, 17 лет 2,4%. Данные 2009 г.: 15 лет — 17,6%, 16 лет — 13,3%, 17 лет 8,4%.

С каждым годом доля беспризорников-иностранцев уменьшается. Так, если в 2004 г. доля беспризорных детей и подростков, прибывших из стран СНГ составляла 12,1%, то в 2009 г. эта доля составила 4,9%.

Средняя длительность бродяжничества составляет 6,9 месяцев.

По мнению экспертов, все «уличные дети» социально и педагогически запущены. Практически всем необходима помощь психиатра, так как у многих детей наблюдаются явные отклонения от нормы такого рода. У таких детей и подростков чаще всего встречаются следующие заболевания: вегетососудистая дистония, почечная патология (пиелонефрит), заболевания носоглотки, аллергический ринит. Наряду с этим у большей части «уличных детей» наблюдаются нарушение осанки, сколиоз, вызванный поднятием тяжестей с детского возраста (особенно у тех, кто подрабатывают грузчиками в магазинах, на базах). По экспертным оценкам, среди «уличных детей» (незначительной их части) наблюдается также ВИЧ, гепатит А, гепатита Б, туберкулез.

**Положение молодежи на рынке труда.** Высокий уровень безработицы среди молодежи сегодня является неоспоримым фактом. Общеизвестно и то, что борьба с молодежной безработицей, порождающей социальную незащищенность и ощущение отверженности, могла бы внести значительный вклад в развитие мировой экономики.

По материалам МОТ, сокращение уровня безработицы среди молодежи вдвое обеспечило бы прирост мирового ВВП. Более того, те, кто успешно начал трудовую жизнь, имеют меньший риск длительной безработицы в будущем.

Негативные последствия высокой безработицы среди молодежи в мире следует характеризовать через такие основные показатели:

во-первых, все чаще используются формы сверхурочной работы на основе краткосрочных или неофициальных контрактов, низкой заработной платы, в условиях недостаточной социальной защиты (социального страхования и других социальных выплат) или полного ее отсутствия;

во-вторых, рост численности молодых людей все более опережает возможности стран обеспечить их работой. А это значит, что ситуация на молодежном рынке труда будет ухудшаться;

в-третьих, молодым людям найти работу труднее, чем взрослым. Между уровнем молодежной и взрослой безработицы существует корреляция, однако в период экономического спада молодежная безработица, как правило, растет более высокими темпами;

в-четвертых, молодые люди нередко сталкиваются с дискриминацией по возрасту, полу и социально-экономическому положению. В большинстве стран представители доминирующих этнических групп занимают более выгодное положение на рынке труда, а молодые люди из семей с более низким уровнем дохода в большей степени рискуют стать безработными.

Социальный контекст рынка труда молодежи проясняет и положение молодежи в сфере занятости в изменяющемся российском обществе. Современный молодежный рынок труда России как часть мирового характеризуется увеличивающимся разрывом между трудовыми притязаниями молодых и возможностями их удовлетворения.

Поскольку молодежь, как правило, не имеет практического опыта трудовой деятельности (либо он недостаточен), ее высокие требования к оплате труда делают проблематичным поиск подходящей работы. Отсутствие соответствующего стажа часто становится препятствием при заполнении вакансий, так как руководители предприятий и организаций предпочитают нанимать специалистов, имеющих достаточный опыт работы. Неполное использование трудового потенциала молодежи — негативное явление, поскольку замедляется процесс обновления рабочей силы и ротация кадров, особенно в тех отраслях, работа в которых для молодых людей не привлекательна. А растрата их трудового потенциала сегодня — это потеря качества рабочей силы в ближайшем будущем.

Эксперты отмечают следующие проблемы российской молодежи при устройстве на работу:

— недостаточное количество рабочих мест для подростков, отвечающих их требованиям (приличная зарплата, интересная по функциональным обязанностям работа);

— нежелание работодателей предоставлять рабочие места подросткам;

— нарушение трудового законодательства со стороны работодателей по отношению к труду подростков;

— неподготовленность к работе самих подростков (отсутствие квалификации, незнание своих прав, неумение заключать договор с работодателем и т. д.).

Приоритетными отраслями экономики для занятых молодых людей являются: оптовая и розничная торговля, общественное питание; управление; промышленность<sup>14</sup>.

Структура занятой молодежи в России в настоящее время выглядит следующим образом. Среди занятых доля в возрасте от 15 до 19 лет составляет 5,4%, от 20 до 24 лет — 40,3%, от 25 до 29 лет — 54,2%. Структура образования занятой молодежи: высшее и послевузовское образование имеют 28,8%; среднее профессиональное — 24,1%; начальное профессиональное — 18,6%; среднее (полное) общее — 22,7%; основное общее — 5,4%; не имеют основного общего — 0,5%<sup>15</sup>.

Российская молодежь в настоящее время не является высокооплачиваемой категорией населения страны. Средняя заработная плата в настоящее время составляет 17584 рубля. Больше всего молодые люди зарабатывают в следующих сферах: архитекторы и инженеры (25889 руб.), специалисты по компьютерам (23127 руб.); специалисты по предпринимательской деятельности и кадрам (23411 руб.); контролеры и специалисты-техники по эксплуатации транспортных средств (22007 руб.), специалисты в области общественных и родственных наук (19031 руб.). Менее всего молодежь зарабатывает в следующих сферах деятельности: социальные работники (7806 руб.); персонал дошкольного воспитания и обучения (8919 руб.); преподавательский состав начального образования (10538 руб.); медицинский персонал по уходу и акушерству, преподаватели в системе специального

---

<sup>14</sup> Молодежь в России. 2010.: стат. сб. / ЮНИСЕФ, Росстат. М. : НИЦ «Статистика России», 2010. С. 109–110.

<sup>15</sup> Там же.

образования, преподаватели в средней школе, преподаватели колледжей университетов и других вузов (от 12000 до 13500 руб.)<sup>16</sup>.

Сравнивая трудовые установки молодежи с реальным положением молодежи на рынке труда, следует сказать, что в будущем именно социально значимые сферы деятельности окажутся лишенными новых перспективных молодых кадров.

**Проблемы правовой культуры и правовой социализации молодежи.** Неоднократно Президент России отмечал актуальность и необходимость формирования правовой культуры российского общества в целом и молодежи в частности. В настоящее время данная проблематика усугубляется ситуацией переходности от одной (советской) социально-экономической и правовой системы развития общества к другой. Данное обстоятельство не раз подчеркивали исследователи правовой социализации молодежи, правовой культуры в своих работах. Ф. Э. Шереги отмечает, что переходный период для России означает трансформацию и производственных отношений, и социальных институтов, и мировоззрения населения. Подобные исторические изменения не происходят одномоментно и требуют длительного этапа реформ. «В данном случае эволюция, по сути, означает смену поколений. Дело в том, что формирование новых производственных отношений и превращение считавшихся ранее антагонистическими мировоззренческих, правовых и нравственных норм общественной жизни в индивидуальные или групповые ценности происходит не в вакууме, во всяком случае, для подавляющей части населения. Большинство прошло этап социализации в существенно различающихся политических условиях (диктатура Сталина, «оттепель» при Хрущеве, «застой» при Брежневе, распад государства при Горбачеве, шоковая терапия при Ельцине), поэтому речь идет не просто о формировании новых, а о замене большей части норм предшествующей политической системы, общественных отношений и социальных ценностей. Все это накладывает свой отпечаток на становлении правового сознания россиян, которое должно стать неотъемлемым атрибутом демократического правового государства»<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Молодежь в России. 2010. : стат. сб. С. 111.

<sup>17</sup> Шереги Ф.Э. Социология права : Прикладные исследования. СПб. : Алетейя, 2002. С. 15–16.

Низкий уровень правовой культуры молодежи отражается на всех сторонах жизни российского общества. Так, удельный вес молодых людей в структуре совершаемых преступлений остается на протяжении 10 последних лет на уровне 44,3%<sup>18</sup>.

Проводимые исследования по данной теме демонстрируют довольно тревожную ситуацию состояния правовой культуры в нашей стране<sup>19</sup>. Так, наша страна не воспринимается среди молодежи как правовое государство в полном смысле этого слова. Такую позицию высказывает 64,2%. По сути, это базовая категория, определяющая все остальные параметры правовой культуры. Например, отношение молодежи к соблюдению закона. Именно среди молодежи показатель, связанный с неукоснительным соблюдением права, наименьший и составляет всего 18,1%: лишь данная небольшая группа молодежи считает, что необходимо соблюдать нормы права. 47,1% молодых россиян полагают, что законы необходимо соблюдать только в том случае, когда это делают сами представители органов власти. 22,3% молодежи считают, что не так важно соответствуют ли поступки людей закону, главное что бы они были справедливыми. В этом отношении в общественном мнении молодежи существуют представления о том, что в своей деятельности можно использовать различные девиантные модели поведения для достижения поставленных целей. Нарушение норм права для молодежи во многих случаях становится опривыченным институционализированным делом. Молодежные сообщества по сути декларируют такую линию поведения как наиболее престижную и возможную.

В целом в последние годы в России делается немало в отношении молодежи, реализуются различные программы, проекты. Многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования накопили значительный опыт нормативно-правового обеспечения решения молодежных проблем. Об этом свидетельствует

---

<sup>18</sup> Молодежь в России. 2010 : стат. сб. С. 163.

<sup>19</sup> Данные представлены по материалам исследований, проведенных Московским гуманитарным университетом (Агранат Д. Л., Ткаченко А. В. Правовая социализация молодежи. М., 2008), Центром социального прогнозирования (Горшков М. К., Шереги Ф. Э. Молодежь России: социологический портрет. М., ЦСП, 2010.), Федеральной службой государственной статистики (Молодежь в России. 2010 : стат. сб. / ЮНИСЕФ, Росстат : М. : НИЦ «Статистика России», 2010).



имеющийся в России широкий массив принятых 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<sup>20</sup> Однако в субъектах Российской Федерации нет единства в определении ключевых понятий государственной молодежной политики, а на муниципальном уровне особо остро встает проблема финансирования исполнения вышеуказанных нормативных правовых актов, что негативно сказывается на правоприменительной практике по решению накопившихся социальных проблем.

Чтобы обеспечить взаимосвязь социальных проблем, на которые направлен законопроект и которые рассматриваются в экспертизе, было бы целесообразно расширить на уровне, в первую очередь федерального законодательства, перечень приоритетных направлений государственной молодежной политики с учетом наиболее актуальных в настоящее время проблем молодежи, усилить нравственное, патриотическое и правовое воспитание молодых граждан.

**4. Предмет правового регулирования, определение групп населения, на которые повлияет действие закона; анализ новых прав и обязанностей с точки зрения реализации прав молодежи во всех сферах общественной жизни.** Предметом правового регулирования любого закона являются общественные отношения. В данном случае предметом регулирования должны стать общественные отношения, возникающие в связи с созданием правовых, социально-экономических и организационных механизмов осуществления государственной молодежной политики в Российской Федерации».

Учитывая сложившуюся законодательную практику, **статью 1** законопроекта следовало бы наименовать как «Предмет регулирования (или сфера действия) настоящего Федерального закона», откорректировав ее содержание таким образом, чтобы исключить двой-

---

<sup>20</sup> См.: Ильинский И. М., Луков Вал. А. Государственная молодежная политика в России: философия преемственности и смены поколений // Знание. Понимание. Умение. 2008. №4. С. 5–14; Кочетков А.В. Теория правового регулирования государственной молодежной политики в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2010. С. 43; Луков Вал. А. Теории молодежи : Междисциплинарный анализ. М. : Канон+, 2012.

ственность предмета регулирования, которую пока создают формулировки частей 1 и 2 данной статьи (часть 2, кроме того, по смысловому содержанию переkreщивается с частью 1 статьи 2).

Уточненная формулировка будет полнее отражать суть современных принципов государственной молодежной политики, направленных на стабилизацию общественных отношений и достижение социальной сплоченности и социальной интеграции путем гармонизации интересов молодежи, общества и государства, защиты ее прав. Последнее, как показывают исследования, является базой для формирования современной модели гражданственности в среде молодежи, основанной не на иждивенческих ориентациях, а на самоощущении своей гражданской позиции и значимости. Это, в свою очередь, укрепляет ее идентификацию со страной и чувство патриотизма, направленного на развитие России как демократического федеративного правового государства.

В случае принятия экспертируемого Федерального закона его действие будет распространяться на органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые будут обязаны привести в соответствие с данным законом региональное законодательство, решить вопросы о передаче части полномочий и соответствующего финансирования органам местного самоуправления в целях создания условий и гарантий для социального становления молодых граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации. Действие закона окажет свое положительное влияние на детей и подростков в возрасте от 14 до 18 лет, поскольку возрастные границы молодежи в ранее действующих нормативных правовых актах и настоящем законопроекте устанавливаются от 14 лет. Этот возраст соответствует современным тенденциям Российской Федерации признавать субъектами правовых отношений, регулируемых различными отраслями права, молодых граждан России именно с 14-летнего возраста.

Так, впервые в Уголовном кодексе Российской Федерации 1996 г. было осуществлено выделение специального раздела «Уголовная ответственность несовершеннолетних», а в нем главы 14 «Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних». Также впервые в материальном праве законодательно определено само понятие «несовершеннолетний» — лицо, которому исполнилось четырнадцать лет, но не исполнилось восемнадцати лет

(часть 1 статьи 87 УК Российской Федерации). Целесообразность такого выделения обусловлена тем значением, которое общество придает этой проблеме; спецификой преступности несовершеннолетних и ее предупреждения; социально-психологическими особенностями лиц в возрасте от 14 до 18 лет; спецификой уголовно-правовых мер, применяемых в отношении несовершеннолетних.

**5. Соответствие законопроекта нормам международного права.** Выше перечисленные изменения, которые предлагаются авторами законопроекта, соответствуют общепризнанным нормам международного права и международным договорам. В частности, Всеобщей декларации прав человека, Резолюции 50/81 Генеральной Ассамблеи ООН «Всемирная программа действий по развитию молодежи», Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г., Минимальным стандартным правилам ООН, касающимся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних 1985 г. (Пекинские правила), Конвенции о правах ребенка Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г., Руководящим принципам Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних 1990 г. (Эр-Риядские руководящие принципы), Правилам Организации Объединенных Наций, касающимся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990 г.<sup>21</sup> Указанные международные документы нашли свое отражение и развитие в Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В соответствии с п. 1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 г. № 828 (ред. от 22.02.2012) паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации. Ранее паспорт выдавался гражданам России по достижении 16-летнего возраста.

С 14-летнего возраста с учащимся может быть заключен трудовой договор о выполнении в свободное от учебы время легкого

---

<sup>21</sup> См.: Давыденко В. М. Некоторые аспекты уголовной ответственности несовершеннолетних. // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 1. С. 19–21.

труда, не причиняющего вреда его здоровью и не нарушающего процесса обучения (ст. 63 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ )

Экспертируемый законопроект ограничит верхний предел возрастных границ понятия «молодежь» или «молодые граждане» тридцатью годами, а, следовательно, закон распространит свое действие на более чем 30 млн жителей нашей страны.<sup>22</sup>

**6. Влияние законопроекта, в случае его принятия, на процессы социального расслоения и интеграции.** Государственная молодежная политика как часть социальной политики российского государства, осуществляемая через государственные органы, направлена на соединение интересов общества и молодежи как большой социально-демографической группы. Ее целью является обеспечение условий для социального развития российской молодежи как субъекта расширенного общественного воспроизводства, путем укрепления ее инновационного потенциала.

Для этой цели принципы современной молодежной политики основываются на идее инвестирования в молодежь в большей мере посредством расширения структуры ее возможностей, нежели решения возникающих вследствие их ограничения социальных проблем. А также путем активного вовлечения молодежи одновременно и в определение стратегических целей молодежной политики, и в процесс выбора конкретных средств и форм ее реализации.

Во-первых, это требует решения на уровне всего общества вопроса о долгосрочных целях его развития. На основе этих общих целей, которые вырабатываются путем осмысления предшествующего социально-исторического опыта, актуальных задач нынешнего этапа развития молодежи и общества и представлений о желательном будущем, выстраиваются способы и механизмы взаимодействия молодежи и общества.

Во-вторых, необходима активизация самой молодежи, что требует создания условий для обучения молодежи, овладения ею комплексом знаний и социальных компетенций, наличия у нее как можно более широкого спектра возможностей для приобретения опыта, которые бы в совокупности позволили молодым людям раз-

---

<sup>22</sup> См.: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D1%91%D0%B6%D1%8C>

вивать новое знание, умения и компетенции для становления в качестве полноценного, полноправного и вполне самостоятельного субъекта трудовых, политических, экономических и иных отношений<sup>23</sup>.

В-третьих, нужны разработки отвечающих современным требованиям механизмов регулирования в рамках государственной молодежной политики, отвечающих условиям открытости и вариативности индивидуального саморазвития в современном демократичном и плюралистичном мире.

В современном обществе различные группы молодежи неодинаково включены в социальные структуры и обладают неодинаковыми ресурсами. Это обусловлено повсеместно проявляющимися процессами социального расслоения в молодежной среде. В связи с этим разные группы молодежи нуждаются в различных мерах и разном внимании со стороны государственных и общественных структур. Существует и проблема доведения до определенных групп молодежи соответственных возможностей, которые государство и общество для них предусматривают.

Между тем социальное расслоение, хотя и является проблемой скорее общей, чем характерной для отдельных обществ, степень и глубина его существенно разнятся. В обществе, в котором социальные институты как главные регуляторы неравенства претерпевали столь радикальные изменения как в России, проблема расслоения и неравенства молодежи проявляется наиболее остро. В силу специфики молодежи как становящегося, но еще не сформировавшегося социального субъекта проблема расслоения имеет значение фактора, влияющего не только на ее состояние в данный конкретный момент времени, но и на ее возможности в будущем. У выходцев из семей с различным уровнем материального достатка складываются неодинаковые условия социального старта. Это лишает определенные категории молодежи самой возможности конкурировать в быстро меняющемся обществе. Нерешенность проблемы доступности образования, дискриминация молодежи на рынке труда, в предпринимательстве, неравные возможности участия в общественно-политических отношениях, в конечном счете, изменяют само отношение молодежи к этим явлениям социальной реальности, делая его сугубо инструментальным, деформирует граждан-

---

<sup>23</sup> Experts on Youth Policy Indicators. Third and concluding meeting. 26–27 March 2003. European Youth Centre. Strasbourg. Final Report. DJS/YR/YPI (2003) 1. Council of Europe, 2003.

ские идентичности, порождая нигилизм и прагматизм в отношении к стране, обществу, государству.

Таким образом, проблема социального расслоения и, как следствие, неравенства молодежи является проблемой, пронизывающей все сферы жизнедеятельности. Движение по пути ее решения, основанное на сокращении неравенства на этапе жизненного старта и в возможностях самореализации в области обучения, социального участия, реализации своей гражданской позиции, достижения безопасности и благополучия является базовым механизмом реализации главной цели государства и общества — содействия социальному развитию молодежи и достижению ею социальной зрелости.

Как показывают многолетние сравнительные исследования, в российском обществе расслоение происходит преимущественно следующим экономическим и социальным факторам:

- по формам собственности,
- по доступности источников жизнеобеспечения (работы, зарплаты),
- по материальному и имущественному основаниям,
- по возможностям реализации своих прав,
- по принадлежности к силовым структурам.

К традиционным социально дифференцирующим признакам (по формам занятости, по характеру и содержанию труда) добавляются новые — более значимые<sup>24</sup>:

- социокультурные,
- этнонациональные,
- социально-пространственные,
- регионально-поселенческие,
- материально-имущественные.

Обычно усиление социальной дифференциации молодежи имеет свои положительные особенности, так как появляются структурные возможности для реализации многоплановых групповых интересов и для ее самореализации. Однако принципиально другая си-

---

<sup>24</sup> Данные всероссийского социологического исследования «Социальное развитие молодежи», проводимого Отделом социологии молодежи ИСПИ РАН с 1990 года по сопоставимой методике в 12 регионах РФ. Выборка молодежи в возрасте 15–29 лет составила в 1990 г. — 10412 чел.; в 1994 г. 2612 чел.; в 1997 г. 2500 чел.; в 1999 г. — 2004 чел.; в 2002 г. — 2012 чел.; в 2007 г. — 1200 чел.; в 2011 г. — 1301 чел. (руководители — В. И. Чупров и Ю. А. Зубок).

туация складывается в российском обществе. В отсутствии эффективного институционального регулирования социально дифференцирующие признаки, приобретая статусное значение, усиливают социальное расслоение и ведут к дезинтеграции общества. Возможности самореализации в нем носят стихийный, зачастую зависящий от случая характер. Поэтому Закон о молодежной политике должен содержать наиболее общие механизмы регулирования процессов расслоения в молодежной среде, конкретизация действия которых будет отражена в основных направлениях государственной молодежной политики.

Существующая редакция законопроекта лишь отчасти решает проблему социального расслоения общества, определяя цели государственной молодежной политики, которые направлены на становление молодых граждан, развитие потенциала молодежи. Эти позиции в законопроекте должны быть усилены идеями, которые направлены на развитие молодых граждан не только в интересах страны, но и в интересах личности, содействия социальному развитию молодежи и достижения ею социальной зрелости.

Исходя из этого, могут быть предложены следующие редакционные изменения. В Преамбуле ФЗ №428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» **вместо:** «Настоящий Федеральный закон устанавливает и определяет цели, задачи, принципы, основные направления и меры реализации государственной молодежной политики в целях создания социально-экономических, правовых и организационных условий и гарантий для социального *становления* молодых граждан, *развития и реализации* потенциала молодежи в интересах страны.» **предлагается:** «Настоящий Федеральный закон устанавливает и определяет цели, задачи, принципы, основные направления и меры реализации государственной молодежной политики в целях создания социально-экономических, правовых и организационных условий и гарантий для социального *развития* молодых граждан, *эффективной* реализации потенциала молодежи на благо личности, общества в интересах развития России как демократического федеративного правового государства.». Данная формулировка в большей мере соответствует современным представлениям о демократичном характере общества и конституционно закрепленной направленности развития российского государства и способов его взаимодействия с молодежью. По-

следняя является не только ресурсом общественного воспроизводства, но и свободным социальным актором, игнорирование человеческого достоинства и интересов которого чревато углублением социального расслоения в ее среде и ростом конфликтов, выражающихся как в форме отчуждения и нигилизма, так и в форме открытого социального протеста, мятежа.

Акцент на социальном развитии и эффективной реализации потенциала молодежи в предлагаемой формулировке также призван отразить характер отношения государства к молодому поколению, готовность, во-первых, инвестировать в молодежь, стимулируя тем самым внутренние резервы одних социальных групп; во-вторых, компенсировать невыгодность социального положения тех, кто в силу различных причин (неимущие, инвалиды, одинокие родители, живущие в отдаленных и депрессивных регионах и т. д.) лишен возможности самостоятельно решать возникающие проблемы, а также характерные для всей молодежи недостатки опыта и возрастные ограничения. В-третьих, содействовать не только приобретению, но и реализации знаний, навыков и компетенций. Последнее, как показывают исследования, имеет особое значение в российском обществе. Так, например, сама по себе возможность повысить квалификацию, безусловно, имеет значение для социального развития молодого человека. Но высокая квалификация и профессиональное мастерство эффективно решают проблему неравенства лишь при условии, что они сопровождаются ростом заработной платы или влияют на ее повышение. В противном случае они не являются основанием повышения социального статуса и перестают влиять на процесс самореализации молодежи.

К приоритетным направлениям государственной молодежной политики (ст. 9) **предлагается добавить**: «— защита конституционных прав молодежи, недопущение ее дискриминации по возрасту». Во-первых, данное предложение продиктовано сложившимися в последние годы диспропорциями во взаимодействии государственных органов с различными молодежными организациями, недопустимыми с точки зрения конституционных положений о идеологическом и политическом многообразии в Российской Федерации, о равенстве общественных объединений перед законом (см. ст. 13 Конституции РФ), а также с точки зрения равенства и справедливости перекосами в пользу создаваемых сверху провластных молодежных организаций и



ущемлении интересов молодежи, не принадлежащей к ним. Последние находятся в неравноправном положении и фактически лишены институциональной возможности влиять на процессы в области государственной молодежной политики. Между тем, как показывают исследования, молодежь, не принадлежащая к так называемым прокремлевским организациям, является носителем целого ряда современных ценностей, потенциально продуктивных в случае конструктивного диалога с ней. Во-вторых, как показывают исследования, проблема нарушения прав молодежи является важнейшим фактором не просто сохранения, а усиления неравенства в ее среде. Прежде всего, в силу возрастного неравенства социального статуса по сравнению с другими социально-демографическими группами, что приводит к возрастной дискриминации. Так, в сфере труда молодежь повсеместно страдает от необоснованных увольнений, штрафов, практики использования неоплачиваемого труда в период продолжительного испытательного срока, использования ее на неквалифицированной работе, часто граничащей с криминалом из-за ограничений в случае уголовного преследования несовершеннолетнего и т. д. Это провоцирует острейший конфликт. Преодоление возрастного неравенства происходит, как правило, одновременно с выходом за пределы молодежного возраста.

Другая причина обусловлена повсеместным нарушением прав и гарантий в силу правового нигилизма. Молодежь также оказывается более уязвимой в случае таких нарушений. Поэтому выделение особой строкой правовых гарантий, направленных на восполнение возрастной ограниченности социального статуса молодых людей и защиту конституционных прав молодежи, недопущение ее дискриминации по возрасту является необходимым шагом на пути ее преодоления.

**7. Пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования.** В статье 16 Законопроекта «Полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере» Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» определено, что Правительство Российской Федерации принимает меры по реализации молодежной политики. Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 г. № 1075 «О первоочередных

мерах в области государственной молодежной политики» и Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» данная сфера деятельности отнесена к одному из приоритетных направлений в социально-экономической политике государства и является деятельностью государства, направленной на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. Несмотря на это, заявленное как приоритетное направление государственной политики в правовом отношении представлено не достаточно. Правовое регулирование государственной молодежной политики на федеральном уровне осуществляется законодательством, которое не в полной мере отвечает современным требованиям.

Так, упомянутое Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» было принято еще до принятия новой Конституции Российской Федерации. Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» не отражает в полной мере содержание рассматриваемой политики. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ребенок — лицо до 18 лет, то есть категория частично пересекается с категорией «молодой гражданин») устанавливает цели и принципы государственной политики в интересах детей. Однако эти цели и принципы, а также нормы закона, имеющие своей задачей их реализацию, носят порой декларативный характер и в целом не подтверждаются какой-либо системой конкретных мер, которая могла бы содержаться в законе. Отдельные нормы по существу дублируют положения Гражданского, Семейного и Трудового кодексов, Закона Российской Федерации «Об образовании».

Некоторые положения, связанные с решением вопросов государственной молодежной политики, содержатся в ряде законодательных актов Российской Федерации различной отраслевой принадлежности, в том числе в законодательстве об образовании, законодательстве о труде, жилищном, семейном законодательстве, законодательных актах по вопро-

сам социальной защиты и т. д. Отдельные вопросы, связанные с государственной молодежной политикой, решаются на уровне многочисленных подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых в развитие предусмотренных законодательством положений, в том числе актов Правительства Российской Федерации. Так, на основании соответствующих постановлений Правительства в Российской Федерации принимались федеральные целевые программы «Молодежь России (1998–2000 годы)», «Молодежь России (2001–2005 годы)», которые содержали программные мероприятия по реализации государственной молодежной политики. Однако финансирование реализации мероприятий указанных программ планировалось при основном финансовом обеспечении за счет средств субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, что не всегда положительно сказывалось на их реальном выполнении. Несмотря на обращения депутатов Государственной Думы РФ, членов Совета Федерации Российской Федерации к Правительству Российской Федерации после 2005 г. на федеральном уровне подобных программ принято не было, что негативно сказывается на положении дел в области государственной молодежной политики<sup>25</sup>.

Действующее федеральное законодательство, законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации довольно неоднозначно трактуют основные понятия, которые должны быть идентичными при реализации государственной молодежной политики. Так, в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» выделяются такие субъекты, в отношении которых проводится государственная молодежная политика:

*граждане Российской Федерации, включая лиц с двойным гражданством, в возрасте от 14 до 30 лет;*

---

<sup>25</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.04.2005 г. № 1789-IV ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову об утверждении Федеральных целевых программ "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации (2006–2015 годы)" и "Молодежь России (2006–2010 годы)"» // СЗ РФ. 2005. № 18. ст. 1660; Обращение СФ ФС РФ от 08.02.2006 г. № 33-СФ «К Правительству Российской Федерации по вопросу об основных направлениях государственной молодежной политики и о мерах по ее реализации» // СЗ РФ. 2006. № 7. ст. 743.

*иностранные граждане, лица без гражданства в возрасте от 14 до 30 лет — в той мере, в какой их пребывание на территории Российской Федерации влечет за собой соответствующие обязанности федеральных государственных органов;*

*молодые семьи — семьи в первые три года после заключения брака (в случае рождения детей — без ограничения продолжительности брака), при условии, что один из супругов не достиг 30-летнего возраста, а также неполные семьи с детьми, в которых мать или отец не достигли 30-летнего возраста.*

Закон г. Москвы от 30.09.2009 г. № 39 (ред. от 14.12.2011) «О молодежи» в ст. 1 фиксирует следующие понятия:

*Молодежь, молодые граждане — граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет, имеющие место жительства на территории города Москвы, обучающиеся или работающие в городе Москве;*

*Молодые семьи — семьи граждан Российской Федерации, имеющие место жительства на территории города Москвы, при условии, что оба супруга не достигли 30-летнего возраста, а также неполные семьи с детьми, в которых один из супругов не достиг 30-летнего возраста;*

*Молодежные объединения — созданные в соответствии с федеральным законодательством и зарегистрированные в установленном порядке на территории города Москвы некоммерческие организации, общественные объединения, в том числе не зарегистрированные в качестве юридического лица, не менее 50 процентов членов (участников) которых составляет молодежь;*

*Организации, участвующие в реализации государственной молодежной политики — созданные в соответствии с федеральным законодательством и зарегистрированные в установленном порядке на территории города Москвы организации, основной уставной целью деятельности которых является работа с молодежью;*

*Молодые специалисты — молодые граждане, впервые поступившие на работу непосредственно после окончания образовательного учреждения среднего профессионального или высшего профессионального образования (независимо от формы получения образования) и работающие по полученной специальности до истечения трехлетнего срока с момента окончания образовательного учреждения;*

*Молодые граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации — молодые граждане, жизнедеятельность которых объек-*

*тивно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно, в том числе инвалиды и лица с ограниченными возможностями здоровья; жертвы насилия, вооруженных и межнациональных конфликтов, катастроф, стихийных бедствий; беженцы и вынужденные переселенцы; лица, освобожденные из учреждений уголовно-исправительной системы; лица из малоимущих семей; лица, не имеющие места жительства; иные категории молодых граждан, указанные в федеральном законодательстве, законах и иных правовых актах города Москвы;*

*Молодежный совещательно-консультативный орган — коллегиальный орган, состоящий из молодых граждан, созданный органами государственной власти города Москвы, органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве (далее — органы местного самоуправления) или организацией для участия молодежи в разработке и принятии управленческих решений.*

*Молодежно-студенческий отряд — добровольное объединение молодых граждан, изъявивших желание заниматься трудовой деятельностью, действующее в соответствии с положением о молодежно-студенческом отряде, выполняющее общую задачу или социальный заказ на основе договора с работодателем;*

*Трудовое объединение молодежи — добровольное объединение несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, изъявивших желание заниматься трудовой деятельностью в свободное от учебы время;*

*Студенческое самоуправление — инициативная и самостоятельная деятельность студентов по решению жизненно важных вопросов организации обучения, быта, досуга;*

*Общественные инициативы — система мер, предлагаемых молодежным объединением или организацией, участвующей в реализации государственной молодежной политики, направленных на достижение целей настоящего Закона.*

В разработках Министерства образования и науки Российской Федерации, имеющих на федеральном уровне нормативных правовых актах и законодательстве ряда субъектов Федерации совершенно по-разному трактуется ключевое понятие «молодежь». Так, в Стратегии государственной молодежной политики, разработанной Минобром в 2005 г., говорится, что «Государственная молодежная политика реа-

лизуется в Российской Федерации в отношении граждан от 14 до 25 лет».<sup>26</sup> Как было отмечено ранее, в Основных направлениях 1993 г. к молодежи отнесены граждане в возрасте от 14 до 30 лет. В Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Татарстан, Тульской и Орловской областях отсутствует нижний возрастной предел при определении понятия «молодежь». Указана только верхняя граница, ограниченная 30 годами. В некоторых субъектах Российской Федерации устанавливаются и иные границы возрастных пределов молодых граждан. К ним, в частности, относятся, Чеченская Республика (от 14 до 35 лет), Республика Мордовия (от 18 до 30 лет). В аналогичных законах других субъектов, в частности Республики Башкортостан, определение возраста молодых граждан отсутствует вовсе. В большинстве же субъектов Российской Федерации к молодежи законодательно отнесены граждане в возрасте от 14 до 30 лет.

Следует подчеркнуть, что нет единого понятия «молодежь» в законодательстве и практике зарубежных государств. Так, в отношении законодательства Германии необходимо отметить, что выделяемые возрастные границы включают в себя 14 лет и 21 год. В законодательстве Испании молодежь — это возрастная группа от 14 до 30 лет. В Королевстве Нидерланды также долгое время велась дискуссия о том, какую возрастную группу следует отнести к молодежи, но остановились на возрасте от 12 до 25 лет.<sup>27</sup> И. Г. Гаранина полагает, что следует согласиться с возрастными границами от 15 до 24 лет, приведенными в газете Guidelines<sup>28</sup>.

**8. Оценка эффективности деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления, влияния законопроекта (в случае принятия) на региональное законодательство.** Как было отмечено выше, конкретные меры поддержки молодых граждан не должны содержаться в федеральном законе о молодежной политике, их необходимо предусматривать в программах исполнительных органов власти. Однако наличие базового федерального закона должно способствовать усилению внимания указанных органов к проблемам молодежи и разработке конкретных

---

<sup>26</sup> См.: ed.gov.ru/files/materials/1741/molstrategy.doc

<sup>27</sup> См.: Амосова Л., Лебедева Н. Молодежь как субъект права (сравнительно-правовой анализ) // Юрист. 2002. № 10. С. 36–37.

<sup>28</sup> См.: Гаранина И. Г. Международно-правовые нормы о защите прав молодежи и их имплементация в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 7.

мер по реализации положений федерального закона. Итогом мониторинга и оценки эффективности реализации молодежной политики предлагается сделать ежегодный доклад Правительства Российской Федерации «О положении молодежи в Российской Федерации».

Основное влияние измененного законодательства о молодежной политике должно быть ощутимо через законодательство субъектов Российской Федерации, в котором необходимо обеспечить единообразный подход как к определению основных понятий и направлений указанной политики, так и к законодательному закреплению принципов федеральной политики в этой сфере. Отдельные субъекты Российской Федерации в законодательстве о молодежной политике относят к понятию «молодежь» физических лиц с любым гражданством и без гражданства (Республика Адыгея, Астраханская область, Волгоградская область), Республика Калмыкия к молодежи относит граждан Российской Федерации и лиц с двойным гражданством, а Краснодарский край и Ростовская область к молодежи, в отношении которой реализуется государственная молодежная политика относят только граждан РФ.

По мнению экспертов, необходимость расширения субъектов государственной молодежной политики обусловлена объективными процессами глобализации, которые все больше выражаются в пространственной мобильности молодежи и преодолении ею национальных границ. Выведение из под влияния такой политики категории лиц с двойным гражданством и иностранцев, которые прибывают в Россию на законных основаниях, получают разрешения на работу, вид на жительство и другие разрешительные документы, может стать фактором дискриминации молодых людей, а также лишит государство и общество возможности оказывать регулирующее воздействие на их жизнедеятельность в российском обществе.

Различным образом определяется в законодательстве субъектов России понятие молодой семьи. Так, Республика Адыгея, Астраханская область, Краснодарский край, Республика Калмыкия определяют молодую семью как семью, состоящую из супругов, хотя бы один из которых не достиг 30 лет (либо единственный родитель в неполной семье). При этом семья признается молодой в течение трех лет с момента заключения брака, а при наличии детей — независимо от его продолжительности. Закон Ростовской области требует, чтобы оба супруга не достигли возраста 30 лет. Волгоградская область устанавливает для обоих супругов или для единственного родителя в

неполной семье возрастной критерий — до 35 лет. Указанные критерии применяются, как правило, для целей оказания государственной поддержки молодым семьям в улучшении жилищных условий в рамках региональных программ.

Установление в субъектах Российской Федерации различных возрастных границ для понятия «молодежь», «молодая семья» может привести к нарушениям прав отдельных категорий граждан, (например, права на участие в жилищной молодежной программе государственного субсидирования при переезде из одного субъекта РФ в другой). Сложившаяся ситуация является нарушением конституционного принципа единства правового пространства в нашей стране. Безусловно, необходимо было бы избежать дискриминации тех молодых людей, которые вступают в брак с более старшими по возрасту лицами, находящимися уже за пределами молодежного возраста. Однако, принимая во внимание огромные финансовые ресурсы, требующиеся для решения жилищной проблемы, представляется, что на уровне федерального закона целесообразно сохранить понятие молодой семьи, в которой возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье с детьми не превышает 30 лет, а одновременно указать, что законодательство субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации и финансовых возможностей имеет право устанавливать иные критерии для определения молодой семьи в целях улучшения жилищных условий в рамках региональных программ.

Большинство субъектов Российской Федерации в своих законах не выделяют такую категорию, как «молодые граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации», к которой в современной трактовке следует относить не только беспризорных, бездомных и других граждан, временно оказавшихся в ситуации, с которой они самостоятельно не могут справиться, но и инвалидов, в том числе инвалидов с детства, других молодых граждан, имеющих стойкую утрату трудоспособности.

Вместе с тем, по мнению экспертов, неверно включать в категорию «молодые граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации» лиц с девиантным поведением, как это отражено в экспертируемом проекте закона. Анализируя данный перечень, следует отметить, что это молодые люди и девушки, которые в силу внешних, не зависящих от них обстоятельств оказались в данной социальной



ситуации. Девиантное же поведение молодежи в большинстве случаев есть сознательный, добровольный выбор такого вида деятельности.

Таким образом, возникает потребность четкого правового регулирования отношений в области государственной молодежной политики на федеральном уровне.

Появление в государстве нового федерального закона позволит начать работу по обновлению устаревшего законодательства о молодежи и молодежной политике, устранению юридических пробелов, что в свою очередь, позволит выстроить все законодательство в данной сфере в единую, целостную, логичную систему, которая отвечает требованиям развития и саморазвития современной российской молодежи.

Экспертируемый проект федерального закона №428343-4 «О государственной молодежной политике Российской Федерации» не в полной мере отвечает современным потребностям правового регулирования важнейшего направления деятельности российского государства по работе с молодежью. Он содержит ряд норм, носящих декларативный характер и не порождающих правовых последствий. К таким нормам, например, следует отнести преамбулу законопроекта, а также положения статьи 1, в которой провозглашаются интересы то государства, то страны, то общества. Кроме того, в указанном законопроекте присутствуют нормы, не соответствующие обновленному федеральному законодательству. К ним, в частности, следует отнести статьи 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, которые не соответствуют п. 9 Раздела III «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009), дающей понятие государственной молодежной политики, определяющей совершенно по-новому цели, задачи и приоритетные направления государственной молодежной политики, а, следовательно и полномочия органов государственной власти по реализации указанных целей и задач.

**9. Заключение.** Подводя итоги проведения юридической экспертизы проекта федерального закона № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации», внесенного 8 мая 2007 г. депутатами Государственной Думы А. М. Буратаевой, В. В. Рязанским, И. И. Гильмутдиновым, В. В. Гребенниковым, В. Е. Оськиной, К. Ж. Давлетовой, Е.Е.Блохиным, а также сопут-

ствующих данному законопроекту документов, можно сделать следующие выводы:

1. В Российской Федерации, где молодежь составляет около 30% всего населения страны, нужна сильная государственная молодежная политика, главными задачами которой должны стать вовлечение молодежи в социальную практику (с акцентом на творчестве, науке, предпринимательской активности); формирование целостной поддержки инициативной и талантливой молодежи; оказание социальных услуг и поддержки молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации.

В целом в последние годы в России делается немало в отношении молодежи, реализуются различные программы, проекты, осуществляется финансовая поддержка созданных как на федеральном, так и региональном уровне общественных объединений, основной целью деятельности которых является работа с молодежью. Многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования накопили значительный опыт нормативно-правового обеспечения решения молодежных проблем. Об этом свидетельствует имеющийся в России широкий массив принятых 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. Однако в субъектах Российской Федерации нет единства в определении ключевых понятий государственной молодежной политики, не определены принципы и основные направления молодежной политики, а на муниципальном уровне особо остро встает проблема финансирования исполнения вышеуказанных нормативных правовых актов, что негативно сказывается на правоприменительной практике по решению накопившихся социальных проблем. В этой связи на федеральном уровне необходим базовый закон, который бы мог устранить противоречия регионального законодательства.

Появление в государстве нового федерального нормативного правового акта позволит начать работу по обновлению устаревшего законодательства о молодежи и молодежной политике, устранению юридических пробелов, что в свою очередь, позволит выстроить все законодательство в данной сфере в единую, целостную, логичную систему, которая отвечает требованиям развития и саморазвития современной российской молодежи.

2. Подготовка закона на федеральном уровне может быть осуществлена двумя способами:

а) доработкой ранее внесенного проекта закона, который еще не снят окончательно с рассмотрения в Государственной Думе;

б) разработкой совершенно нового варианта законопроекта, учитывающего современные реалии политической и экономической ситуации в России.

Проведенный анализ значительного массива действующего международного, федерального и регионального законодательства позволяет сделать вывод, что нужен новый проект закона, который и предложен коллективом экспертов.

Классификатор, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 12, ст. 1260; 2002, № 40, ст. 3905; 2005, № 28, ст. 2865) не содержит отдельной рубрики о молодежи. Такую рубрику было бы целесообразно предложить внести в случае принятия нового Федерального закона после раздела 040.000.000 «Семья». Вместе с тем надо учитывать, что проблемы молодежной политики затрагивают различные отрасли права, а потому разные нормы законопроекта связаны с разными рубриками Классификатора.

### *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Автоматизированная система по законопроектной деятельности Государственной Думы Российской Федерации. Данные по состоянию на 30.10.2012 г. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=428343-4&02>
2. Агранат Д. Л., Луков В. А., Надточий Ю. Е. Социальные наркопрактики : Институционализация социальных наркопрактик в современной России. М. : Моск. гуманит.-социальн. академии, 2003.
3. Агранат Д. Л., Ткаченко А. В. Правовая социализация молодежи : науч. монография. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008.
4. Алферов Ю. А. Пенитенциарная социология и перевоспитание осужденных / Респ. ин-т повыш. квалиф. работников МВД России. Домодедово, 1994.
5. Амосова Л., Лебедева Н. Молодежь как субъект права (сравнительно-правовой анализ) // Юрист. 2002. № 10. С. 36–37.
6. Багаутдинов А. М. Нравственная культура студенчества в условиях духовного обновления российского общества. Уфа : Башкир. гос. ун-т, 1998.
7. Бархатов Д. Е. Социальный статус работающих «уличных детей» : автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2004.
8. Богословская К. И. Идол // Телевидение: режиссура реальности / сост. Д. Дондурей. М. : Искусство кино, 2007. С. 327–334.

9. Вахромеева Т. В. Девиация в молодежной среде как проблема региональной социальной политики : автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 1996.
10. Вермиченко Ю. Подростковый наркотизм: диагностика, превенция, коррекция // Регион: политика, экономика, социология. 1999. № 2.
11. Гаранина И. Г. Международно-правовые нормы о защите прав молодежи и их имплементация в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.
12. Генин Л. В., Вишневецкий В. Ю., Кораблева Г. Б. Кадровый потенциал работы с молодежью // Социол. исследования. 1997. № 10. С. 87–92.
13. Голиусова Ю. В. Молодежь России: отношение к труду и занятости в условиях трансформации социально-экономической структуры российского общества // Модернизация социальной структуры российского общества / отв. ред. З. Т. Голенкова. М. : Ин-т социологии РАН, 2008. С. 261–270.
14. Горшков М. К., Петухов В. В., Андреев А. Л., Аникин В. А., Мареева С. В., Давыдова Н. М., Задорин И. В., Лежнина Ю. П., Овчинникова Ю. В., Пахомова Е. И., Седова Н. Н., Тихонова Н. Е., Хромов К. А. Молодежь новой России: образ жизни и ценностные приоритеты / ИНАБ. 2007. № 4. М.: Ин-т социологии РАН, 2007.
15. Горшков М. К., Шереги Ф. Э. Молодежь России : социологический портрет. 2-е изд., доп. и испр. М. : Ин-т социологии РАН, 2010.
16. Давитнидзе И. Л., Жеругов Р. Т. Правовая социализация как фактор формирования жизнеспособного поколения // Молодежь России: воспитание жизнеспособных поколений : Науч. сессия Ин-та молодежи, 28 февр. 1996 г. / Ин-т молодежи. М., 1996. С. 83–91.
17. Давыденко В. М. Некоторые аспекты уголовной ответственности несовершеннолетних. // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 1. С. 19–21.
18. Дармодехин С. В. Безнадзорность детей в России // Педагогика, 2001. № 5. С. 4.
19. Дети улиц: состояние и проблемы : По материалам социологич. исследования, проведенного в Москве в 2008 году Моск. гуманит. ун-том по заказу Уполномоч. по делам ребенка в г. Москве при поддержке ЮНИСЕФ / отчет подгот. В. А. Луковым, Д. Л. Агранатом, В. А. Гневашевой ; рук. проекта А. И. Ковалева. М., 2009.
20. Дугин А. Основы геополитики. М., 1999.
21. Засурский Я. И. Средства массовой информации постсоветской России. М., 2002.
22. Зубок Ю. А., Чупров В. И. Правовая культура молодежи в ракурсе трансформационных стратегий // Социологические исследования. 2006. № 6. С. 37–46.
23. Иванов П. В. Роль воспитательных колоний в системе исполнения наказаний // Вопросы ювенальной юстиции, 2008. № 5. С. 25–29.
24. Ильинский И. М., Луков В. А. Государственная молодежная политика в России: философия преемственности и смены поколений // Знание. Понимание. Умение. 2008. №4. С. 5–14.
25. Калибеков Д. Современные проблемы молодежи // Вопросы экономики. 2000. №8. С.18–25.
26. Кантор В. «Есть европейская держава». Россия: трудный путь к цивилизации. М., 1997.
27. Климантова Г. И., Федотовская Т. А. О профилактике беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации // Аналитический вестник. Сер. № 46 «Основные проблемы социального развития России». — 2002. — № 20 (176). — С. 24.

28. Ключарев Г. А., Трофимова И. Н. Молодежная преступность и молодежь группы риска // Россия реформирующаяся. Ежегодник / отв. ред. М. К. Горшков. Вып. 8. М. : Ин-т социологии РАН, 2009. С. 421–439.
29. Ковалев П. А. Молодежная аудитория телевидения // Знание. Понимание. Умение. 2006. №1. С. 178–181.
30. Коломиец Т. В. Дети у телевизионного экрана // Телефорум. 2002. №4. С. 33.
31. Кочетков А. В. Теория правового регулирования государственной молодежной политики в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2010.
32. Кривоносов А. Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7. С. 95–97.
33. Лебедев С. Я. Традиции, обычаи и преступность : Теория, методология и опыт криминологического анализа. М., 1995.
34. Левинсон А. Новые зрители // Телефорум. 2002. №4. С. 34.
35. Лещинская Г. М. Молодежный рынок труда // Экономист. №8. 1996. С. 62–70.
36. Локова М. Ю. Структурная трансформация ценностных ориентаций молодежи в модернизирующемся российском обществе : дис. ... канд. филос. наук. М., 2007.
37. Луков В. А. Теории молодежи : Междисциплинарный анализ. М. : Канон+, 2012.
38. Луков В. А., Агранат Д. Л., Гневашева В. А. Отчет о проведении социологического исследования «Проблемы "уличных детей" в Москве» в рамках программы 13МСЕР «Защита детей». М., 2008.
39. Луков В. А. Особенности молодежных субкультур в России // Социологические исследования. 2002. № 10. С. 79–87.
40. Луков В. А., Тихомиров Д. А. Добрачные сексуальные отношения молодежи: дилемма социальной нормы и отклонения. М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2012.
41. Луков Вл. А. Телевидение: тезаурусные проблемы социализации // Тезаурусный анализ мировой культуры : сб. науч. трудов. Вып. 13. М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2007. С. 65–73.
42. Луков Вл. А., Луков В. А., Ковалева А. И. Уроки Макаренко. М. : Издат. дом «Ключ С», 2006.
43. Магун В. С., Энговатов М. В. Молодежь: высокие притязания и новые стратегии // Менеджер по персоналу. 2008. № 9. С. 6–16.
44. Малик Е. Н. Влияние средств массовой информации на политическую активность молодежи в современной России : дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2006.
45. Мартышин О. В. О некоторых особенностях российской правовой и политической культуры // Государство и право. 2003. № 10.
46. Миндель А. Я., Степанова О. А. Разные возможности — равные права — общее жизненное пространство. М. : ТЦ Сфера. 2009.
47. Мкртчян Г. М., Чистяков И. М. Молодежь Москвы на рынке труда // Социологические исследования. 2000. № 12. С. 42–50.
48. Молодежь [Электронный ресурс] // Википедия: Свободная энциклопедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Молодёжь>
49. Молодежь в России. 2010 : стат. сб. / ЮНИСЕФ, Росстат : М. : НИЦ «Статистика России», 2010.
50. Муханова М. Н. Ценностные установки и поведенческие стратегии студенческой молодежи // Модернизация социальной структуры российского общества / отв. ред. З. Т. Голенкова. М. : Ин-т социологии РАН, 2008.
51. Нечаева А. М. Детская беспризорность — опасное социальное явление // Государство и право. 2001. № 6. С. 59.

52. Овчинская Е. В. Изменение практик телепотребления российской молодежи в условиях развития информационно-коммуникативных технологий // Знание. Понимание. Умение. 2011. №3. С. 295–299.
53. Озеров В. А. Детская безнадзорность и беспризорность как один из факторов угрозы национальной безопасности России // Аналитический вестник. Сер. №46 «Основные проблемы социального развития России». 2002. № 20 (176). С. 17.
54. Олешкевич В. И., Александров Ю. К. Малолетка (социально-психологическое устройство воспитательной колонии) // Личность, культура, общество. 2000. Т. 11. Вып. 2(3). С. 13.
55. Официальный сайт Департамента семейной и молодежной политики города Москвы. URL: <http://www.dsmp.mos.ru/activity/statistic/sirotstvo.php>
56. Позднякова М. Е., Заиграев Г. Г., Рыбакова Л. Н., Шурыгина И. И., Моисеева В. В., Чекинева Т. В. // ИНАБ. №1. Потребление алкоголя в России. Социологический анализ [Электронный ресурс]. М.: Институт социологии РАН, 2011. 102 с. URL: [http://isras.ru/inab\\_2011\\_01.html](http://isras.ru/inab_2011_01.html)
57. Позднякова М. Е., Салагаев А. Л. Девиантное поведение в современной России в фокусе социологии: наркотизация, алкоголизация, преступность, коррупция / под ред. М. Е. Поздняковой, А. Л. Салагаева. М. : Ин-т социологии РАН. 2005.
58. Полуэхтова И. А. Телеменю и телепотребление // Отечественные записки. 2003. №4 (13).
59. Постановление ГД ФС РФ от 22.04.2005 г. № 1789-IV ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову об утверждении Федеральных целевых программ "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации (2006–2015 годы)" и "Молодежь России (2006–2010 годы)"» // СЗ РФ. 2005. № 18. ст. 1660; Обращение СФ ФС РФ от 08.02.2006 г. № 33-СФ «К Правительству Российской Федерации по вопросу об основных направлениях государственной молодежной политики и о мерах по ее реализации» // СЗ РФ. 2006. № 7. ст. 743.
60. Постановление Правительства Москвы от 25 февраля 1997 г. №137 «О Программе «Дети улиц» на 1997 год» URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;div=LAW;base=MLAW;n=4315>
61. Присецкая Н. И. Как найти работу. Пособие для молодых инвалидов, ищущих работу. М. : РООИ «Перспектива», 2006.
62. Пронина Е. И. Трансформация ценностей молодежи России в период структурных перемен // Проблемы формирования исторического сознания : материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Сб. Н. Новгород.: изд. Волго-Вятской академии государственной службы, 2004.
63. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 N 1760-р «О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5622.
64. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
65. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации»// Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

66. Реабилитация и социальная адаптация инвалидов — участников военных конфликтов : метод. рекомендации / авт. колл. ЦИЭТИН: О. С. Андреева, Д. И. Лаврова, Т. А. Сивуха, Институт психологии РАН: О. В. Тарабрина. М. : РООИ «Пилигрим». 2001.
67. Рожков А. Ю. Борьба с беспризорностью в первое советское десятилетие // Вопросы истории. 2000. № 11. С. 134–139.
68. Сандул Я. В. Развитие правового сознания молодежи в современном российском обществе : дис. ... канд. филос. наук. М., 2011.
69. Сафарян А. В. Стили жизни молодежи как целевой аудитории телевидения : дис. ... канд. соц. наук. М., 2008.
70. Селезнев И. А. Гражданское общество в России и правовая культура студенческой молодежи // Полит. экспертиза. 2008. Т. 4. № 4. С. 152–169.
71. Семенова Л. А., Андросова О. А. Профессионально-трудовые ориентации и перспективы молодежи в условиях социального неравенства // Модернизация социальной структуры российского общества / отв. ред. З. Т. Голенкова. М. : Ин-т социологии РАН, 2008. С. 232–262.
72. Сергеев С. А. Молодежные субкультуры в республике // Социологические исследования. 1998. № 11. С. 95–102.
73. Слуцкий Е. Г. Беспризорность в России: вновь грозная реальность // Социологические исследования. 1998. №3. С. 117–121.
74. Смоленский М. Б. Конституционно-правовые основы формирования правовой культуры и развития гражданского общества в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. 2003. №4. С. 50–59.
75. Современные технологии профессиональной реабилитации инвалидов молодого возраста : метод. рекомендации / авт. колл. О. С. Андреева, Д. И. Лаврова, В. В. Петрова, Т. А. Знакова, Институт охраны труда: О. В. Мальцева. М. : РООИ «Пилигрим», 2001.
76. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации. М., 2005. [Электронный ресурс] // Документы и материалы Федерального агентства по образованию. URL: <http://ed.gov.ru/files/materials/1741/molstrategy.doc>
77. Трапаидзе К. З. Иерархическое построение несовершеннолетних осужденных в воспитательных колониях // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2009. № 1. С. 15–17.
78. Тюрин В. Я., Черненко М. Д. О преступности несовершеннолетних и некоторых правовых вопросах борьбы с ней // Вестник МВД России. 1999. С. 118–119.
79. Черевко Ю. В. Проблема самозанятости молодежи в условиях региона // Теория и практика общественного развития. 2011. №5.
80. Чередниченко Г. А. Молодежь России: социально е ориентации и жизненные пути (опыт социологического исследования). СПб. : Изд-во Русского Христианского гуманитарного института, 2004.
81. Чупров В. И., Зубок Ю. А., Певцова Е. А. Права молодежи в России: состояние и проблемы реализации : Сравнительный социолого-правовой анализ. М. : Русское слово, 2007.
82. Шевелева О. А. Асоциальная субкультура в криминальных и асоциальных группах подростков. М. : Норма, 2006.
83. Шереги Ф. Э. Социология права : Прикладные исследования. СПб. : Алетейя, 2002.
84. Experts on Youth Policy Indicators. Third and concluding meeting. 26–27 March 2003. European Youth Centre. Strasbourg. Final Report. DJS/YR/YPI (2003) 1. Council of Europe, 2003.

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ**

**Сошникова Тамара Аркадьевна**, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права Московского гуманитарного университета.

**Агранат Дмитрий Львович**, доктор социологических наук, доцент, декан юридического факультета МосГУ.

**Буренко Владимир Иванович**, доктор политических наук, профессор кафедры философии, культурологии и политологии МосГУ.

**Зубок Юлия Альбертовна**, доктор социологических наук, профессор, заведующая отделом социологии молодежи Института социально-политических исследований РАН.

**Хаванский Николай Александрович**, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — начальник Правового управления с мая 1996 по май 2002 г.

**Иванова Ольга Владимировна**, аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин МосГУ.

**Цогоев Владислав Вадимович**, аспирант кафедры философии, культурологии и политологии МосГУ.



## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Сошникова Т. А., Агранат Д. Л., Буренко В. И., Зубок Ю. А., Хаванский Н. А., Иванова О. В., Цогоев В. В. Итоги юридической экспертизы проекта Федерального закона № 428343-4 «О государ- ственной молодежной политике в Российской Федерации» .....</i>	<i>3</i>
Сведения об авторах .....	56

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА:  
РОССИЙСКАЯ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ  
В ОБЩЕСТВЕ ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА НОВЫХ  
ПОКОЛЕНИЙ  
МАТЕРИАЛЫ СЕМИНАРА ДЛЯ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ  
Вып. 10  
под общей редакцией Вал. А. Лукова**

Издательство Московского гуманитарного университета  
Печатно-множительное бюро  
Подписано в печать 28.05.2013 г. Формат 60×84 1/16  
Усл. печ. л. 3,5 Тираж 100 Заказ №  
Адрес: 111395, Москва, ул. Юности, 5