

## **Анализ законодательства Российской Федерации в сфере молодежной политики**

1. Конституционные положения.
2. Законодательство по вопросам государственной молодежной политики и регулирования основ деятельности молодежных объединений.
3. Иные законодательные акты, содержащие положения, связанные с государственной молодежной политикой.
4. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации.
5. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.
6. Разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области молодежной политики.
7. Акты международного сотрудничества.
8. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.
9. Финансовое обеспечение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по реализации молодежной политики.
10. Основные выводы.

## 1. Конституционные положения

Конституция Российской Федерации содержит положения, составляющие основу государственной молодежной политики, а также устанавливает разграничение предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления. Исходя из этого разграничения определяется компетенция в области молодежной политики органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Частью 2 статьи 7 предусматривается, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. В соответствии с частью 1 статьи 38 материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Непосредственное отношение к вопросам молодежи имеет содержание статьи 43 о праве на образование, обязательности основного общего образования. В принципе, практически все права могут иметь специфическое преломление в аспекте молодежной политики.

Конституцией Российской Федерации предусмотрены базовые положения, касающиеся порядка образования и деятельности общественных объединений, распространяемые, естественно, в том числе на молодежные объединения. Согласно части 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Частью 2 той же статьи устанавливается, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

К решению отдельных вопросов, связанных с осуществлением государственной молодежной политики и регулированием основ деятельности молодежных объединений, имеет отношение также ряд положений, предусмотренных статьями 38, 39, 43 и 44 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федера-

ции в ведении Российской Федерации находится, в частности, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, социального и культурного развития Российской Федерации.

## **2. Законодательство по вопросам государственной молодежной политики и регулирования основ деятельности молодежных объединений**

В данном разделе отражаются те правовые акты, которые касаются именно вопросов молодежной политики в узком смысле как специфической внеотраслевой системы мер, направленных на создание правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов для реализации молодыми гражданами своих конституционных прав с учетом возрастных особенностей, а также для участия молодых граждан в системе общественных отношений и полной их самореализации в интересах всего общества. При этом вопросы молодежной политики в широком смысле, то есть охватывающие все государственные решения относительно молодых граждан, могут находить отражение и в специальных отраслевых актах. В данном разделе они не рассматриваются; отдельные вопросы нашли отражение в разделе VI Федерального закона от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (рассматривается в разделе IV).

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» устанавливает основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для их реализации (ребенок – лицо до 18 лет, то есть категория частично пересекается с категорией «молодой гражданин»). Закон определяет понятия «ребенок», «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «социальная адаптация ребенка», «социальная реабилитация ребенка», устанавливает цели и принципы государственной политики в интересах детей. Эти цели и принципы, а также нормы закона, имеющие своей задачей их реализацию, носят декларативный характер и в целом не подтверждаются какой-либо системой конкретных мер, которая могла бы содержаться в законе. Отдельные нормы по существу дублиру-

ют положения Гражданского, Семейного и Трудового кодексов, Закона Российской Федерации «Об образовании».

Статья 5 Федерального закона разграничивает компетенцию в области защиты прав ребенка. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относятся:

установление основ федеральной политики в интересах детей;  
выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности;

формирование и реализация федеральных целевых программ защиты прав ребенка, поддержки детства и определение ответственных за исполнение таких программ органов, учреждений и организаций;

установление порядка судебной защиты и судебная защита прав и законных интересов ребенка;

исполнение международных обязательств Российской Федерации и представительство интересов Российской Федерации в международных организациях по вопросам защиты прав ребенка.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относится реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов.

Законодатель посчитал, что одной из действенных мер по защите прав ребенка при осуществлении деятельности в области его образования и воспитания (статья 9) является право на создание общественных объединений по месту учебы. Администрация образовательных учреждений не вправе препятствовать созданию по инициативе обучающихся, воспитанников в возрасте старше восьми лет общественных объединений (организаций) обучающихся, воспитанников, за исключением детских общественных объединений (организаций), учреждаемых либо создаваемых политическими партиями, детских религиозных организаций. Указанные общественные объединения (организации) осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объедине-

ниях. Согласно пункту 3 статьи 9 обучающиеся, воспитанники образовательных учреждений, за исключением дошкольных учреждений и учреждений начального общего образования, соответствующих им подразделений иных образовательных учреждений, вправе самостоятельно или через своих выборных представителей ходатайствовать перед администрацией указанных учреждений о проведении с участием выборных представителей обучающихся, воспитанников дисциплинарного расследования деятельности работников образовательных учреждений, нарушающих и ущемляющих права ребенка.

Предполагается также, что общественные объединения и иные некоммерческие организации, в том числе международные объединения (организации) в лице своих отделений в Российской Федерации, осуществляют свою деятельность по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе путем оспаривания в судебном порядке неправомερных, ущемляющих или нарушающих права детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, действий должностных лиц органов государственной власти и учреждений, организаций, граждан, в том числе родителей (лиц, их заменяющих), педагогических, медицинских, социальных работников и других специалистов в области работы с детьми. Представляется, что данное положение не соответствует нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

Таким образом, рассмотренный Федеральный закон практически не содержит конкретных норм прямого действия, имеющих отношение к вопросам молодежной политики. В то же время его конкретизация представляется рискованной, так как может привести к увеличению конфликтов взрослых и детей. Отмена же Закона может быть негативно воспринята общественностью.

Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций.

Из широкого перечня возможных целей благотворительной деятельности, содержащегося в пункте 1 статьи 2 Федерального закона, непосредственное отношение к вопросам молодежной политики име-

ют следующие:

социальная поддержка и защита граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;

содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе;

содействие защите материнства, детства и отцовства;

содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовного развития личности;

содействие деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан.

Закон устанавливает формы благотворительных организаций, регламентирует их деятельность, вопросы формирования их имущества, государственные гарантии благотворительной деятельности.

Каких-либо специальных норм, связанных с реализацией молодежной политики, Федеральный закон не содержит, однако он и в действующей редакции может использоваться для содействия финансированию молодежной политики.

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержит ряд специальных норм о защите прав отдельных категорий молодежи в сфере высшего и послевузовского профессионального образования. Он определяет правовой статус студентов (статья 16), слушателей (статья 18) и аспирантов (статья 19) как составной части молодежи. Но данный Федеральный закон содержит систему норм, направленных на защиту и реализацию прав молодежи исключительно в сфере образования.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определяет основные понятия в указанной области: «несовершеннолетний», «безнадзорный», «беспризорный», «несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении», «антиобщественные действия», «семья, находящаяся в социально опасном положении», «индивидуальная профилактическая работа».

Федеральный закон рассматривает профилактику безнадзорно-

сти и правонарушений несовершеннолетних как систему социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении. Статья 2 закона устанавливает основные задачи деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних:

предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Задачи выполняются на основе принципов законности, демократизма, гуманного обращения с несовершеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации, государственной поддержки деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

Федеральный закон определяет, в частности, основания проведения индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних; права несовершеннолетних, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа.

Установлена система органов, реализующих соответствующие меры. Среди них лишь однократно на уровне Федерального закона упоминаются органы по делам молодежи и учреждения органов по делам молодежи, причем дано краткое описание их видов (см. пункт 8 в разделе VI настоящего материала).

Значение данного, достаточно проработанного Федерального закона для государственной молодежной политики, в целом ограничи-

вается спецификой регулируемых им общественных отношений. Его наличие, однако, снимает необходимость регулировать этот вопрос в федеральном законе о молодежной политике.

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 года № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», которым утверждены Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации (далее – Основные направления) – единственный из рассматриваемых актов, который был принят до принятия Конституции Российской Федерации.

Нормативный акт декларирует единство целей и принципов государственной молодежной политики в Российской Федерации для всех уровней государственной власти и управления.

Государственная молодежная политика определена как деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив, выражающая в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека.

По существу являясь концепцией, Основные направления, помимо целей и принципов государственной молодежной политики, носящих достаточно общий характер, содержат ряд положений, заслуживающих внимания при разработке проекта комплексного нормативного правового акта федерального уровня в рассматриваемой сфере.

В разделе 1 указаны четкие критерии субъектов, в отношении которых проводится государственная молодежная политика:

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

иностранцы 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;

молодежные объединения.

В разделе 2 сформулированы основные направления политики государства, направленные на достижение поставленных целей:

обеспечение соблюдения прав молодежи;

обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи;

содействие предпринимательской деятельности молодежи;

государственная поддержка молодой семьи;

гарантированное предоставление социальных услуг;

поддержка талантливой молодежи;

формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи;

поддержка деятельности молодежных и детских объединений;

содействие международным молодежным обменам.

Среди конкретных мер в этих сферах были указаны:

установление правового статуса молодежного, студенческого и ученического предприятия;

предоставление индивидуальным, семейным и коллективным предприятиям молодых граждан льгот по налогообложению и кредитованию, обеспечению средствами производства, помещениями, страхованию их коммерческого риска;

установление дотаций (субсидий) и налоговых льгот на покрытие части расходов предпринимателя в первые три года производства товаров и услуг по перечню, устанавливаемому соответствующими органами государственной власти и управления;

использование экономических стимулов, в том числе налоговых льгот, повышающих заинтересованность предприятий, учреждений и организаций в предоставлении молодежи бесплатных (льготных) услуг по трудоустройству, в приеме на работу и расширении рабочих мест для молодежи, в профессиональной подготовке, производственном обучении и переподготовке молодых работников;

законодательное обеспечение порядка выкупа государством частично или полностью кредитных обязательств молодой семьи в зависимости от числа родившихся, усыновленных, взятых под опеку, на попечительство детей;

разработка градостроительных решений, формирующих жиз-

ненную среду, отвечающую потребностям молодежи, а также меры, обеспечивающие доступность и удобство в пользовании спортивными, культурными и другими объектами;

стимулирование средствами экономического регулирования деятельности предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, религиозных организаций, благотворительных и иных фондов, отдельных граждан по поддержке молодых талантов;

формирование специальных программ по оздоровлению экологической обстановки в городах и населенных пунктах с преимущественно молодежным составом населения, включающих меры по преодолению монопроизводства, реконструкции действующих предприятий, ликвидации или выводу в незаселенные зоны вредных производств, перепрофилированию предприятий на выпуск экологически чистой продукции, утилизации отходов производства и бытовых отходов, контролю за качеством питьевой воды, продуктов питания, воздуха, почвенного покрова и другие меры, направленные на экологическое оздоровление окружающей среды.

Предполагалось, что реализация государственной молодежной политики будет включать следующие меры:

принятие специальных законодательных и иных правовых актов, решений местных органов власти и управления; внесение изменений и дополнений в действующее на территории Российской Федерации законодательство и иные правовые акты;

разработку и осуществление государственных молодежных программ комплексного и целевого характера, а также включение соответствующих разделов в государственные программы экономического, экологического, социального и культурного развития, осуществляемые на федеральном, региональном и территориальном уровнях;

создание Российского фонда федеральных молодежных программ для организационного и финансового обеспечения приоритетных программ развития молодежи, а также формирование аналогичных региональных и территориальных фондов;

выделение в федеральном и местном бюджетах отдельной строкой ассигнований на финансирование мероприятий в области молодежной политики (финансовая поддержка программ молодежных и детских объединений, целевых молодежных фондов, программ социальной помощи отдельным категориям молодежи, социальных служб

для молодежи, научных исследований по проблемам молодежи, обучения и подготовки соответствующих кадров, проведения спортивных, культурных и иных мероприятий создание государственных органов по делам молодежи в структуре исполнительной власти всех уровней, а также социальных служб для молодежи различного профиля и направленности.

Несмотря на формальное выполнение перечисленных пунктов, задачу по упорядочению нормативно-правового регулирования в сфере государственной молодежной политики нельзя признать выполненной.

Постановлением было рекомендовано Верховным Советам Республик в составе Российской Федерации в соответствии с общими принципами и целями Основных направлений государственной молодежной политики в Российской Федерации принять по вопросам, относящимся к их компетенции, соответствующие законодательные акты и внести изменения и дополнения в действующее законодательство, Советам народных депутатов автономной области, автономных округов, краев, областей, городов федерального значения, местным Советам народных депутатов осуществлять в пределах своей компетенции и за счет своих бюджетных средств меры по обеспечению дополнительных социально-экономических и правовых гарантий в области труда и занятости молодежи, предпринимательской деятельности молодых граждан по предоставлению им социальных услуг, поддержке молодых семей, талантливой молодежи, по созданию условий для физического и духовного развития молодежи, для содействия деятельности молодежных и детских объединений.

Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений Российской Федерации, под которой понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации в области государственной молодежной политики в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий деятельности таких объединений, направленной на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав.

Федеральный закон устанавливает виды молодежных и детских объединений, которым оказывается государственная поддержка (статья 4), при этом указывая, что вопросы государственной поддержки молодежных и детских объединений в субъектах Российской Федерации регулируются законодательством субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 2).

Статья 13 Федерального закона предусматривает формирование Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, осуществлять которую должен федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики. Предусмотрено, что включение молодежных и детских объединений в данный Федеральный реестр осуществляется бесплатно в течение месяца после представления ими письменного заявления и документов, подтверждающих соответствие объединения требованиям пункта 2 статьи 4 Федерального закона.

Статья 3 Федерального закона определяет основные принципы государственной поддержки молодежных и детских объединений:

приоритет общих гуманистических и патриотических ценностей в деятельности молодежных и детских объединений;

равенство прав на государственную поддержку молодежных и детских объединений, отвечающих требованиям Федерального закона;

признание самостоятельности молодежных и детских объединений и их права на участие в определении мер государственной поддержки.

Глава II «Основные направления и формы государственной поддержки молодежных и детских объединений» не содержит каких-либо конкретных мер, в отношении которых можно было бы сформулировать порядок реализации и критерии оценки эффективности. Молодежные и детские объединения согласно ее положениям имеют право готовить доклады Президенту Российской Федерации о положении детей и молодежи, участвовать в обсуждении докладов федеральных органов исполнительной власти по указанным вопросам, вносить предложения по реализации государственной молодежной политики, вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи, а также участвовать в подготовке и обсуждении проектов федеральных

программ в области государственной молодежной политики. Представители молодежных и детских объединений, их координационных советов имеют право участвовать в заседаниях федеральных органов исполнительной власти при принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи (статья 5).

Согласно статье 10 Федерального закона, посвященной вопросам государственной поддержки проектов (программ) молодежных и детских объединений, меры государственной поддержки молодежных и детских объединений предусматриваются в разделах (подпрограммах) федеральных программ в области государственной молодежной политики и защиты детства. Решение о государственной поддержке проектов (программ) молодежных и детских объединений принимается федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики по результатам конкурса указанных проектов (программ). Конкурсный проект (программа) молодежного или детского объединения должен отражать цель, основные задачи, содержание и план реализации данного проекта (программы), финансовые, материальные, кадровые ресурсы и организационные возможности этого объединения по реализации проекта (программы). При этом статьей 11 Федерального закона предусматривается, что финансирование мероприятий по поддержке молодежных и детских объединений осуществляется за счет средств, предусматриваемых в федеральных целевых программах в области молодежной политики. Федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики несет ответственность за правомерность выделения средств молодежным и детским объединениям, осуществляет контроль за обоснованностью их расходования. Механизм финансирования при этом четко не указан. В том числе неясно соотношение предусмотренного конкурса проектов (программ) молодежных и детских общественных объединений и конкурсной процедуры в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Глава III «Организационные основы государственной поддержки молодежных и детских объединений» устанавливает, что осуществлять меры по оказанию такой поддержки должен, прежде всего, федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики, государственной поддержке

молодежных и детских объединений. Вместе с тем предусматривается, что возможно направление Правительством Российской Федерации поручений иным федеральным органам исполнительной власти по осуществлению отдельных мер государственной поддержки молодежных и детских объединений.

В итоге Федеральный закон не обеспечивает решение вопросов, связанных с конкретными мерами, направлениями и формами государственной поддержки молодежных и детских объединений. Кроме того, он касается только поддержки с федерального уровня и не регулирует поддержку детских и молодежных объединений с регионального и местного уровня власти, ограничивая тем самым и число получателей поддержки. Таким образом, Закон нуждается в коренной переработке. Отметим при этом, что отмена этого Закона и интеграция его положений (видоизмененных) в Федеральный закон о молодежной политике не вполне оправдана, так как в этом случае не будет обеспечено регулирование поддержки детских объединений. В то же время, соответствующие законы должны быть обеспечены взаимными ссылками и использовать единую терминологию, то есть работу по внесению изменений в Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» необходимо синхронизировать с разработкой Федерального закона о молодежной политике.

Основные направления изменений состоят в следующем:

1) Необходимо предусмотреть возможность оказания поддержки молодежным и детским объединениям с регионального и местного уровня, но в предусмотренных Федеральным законом формах. Для этого необходим не только федеральный, но и общероссийский реестр молодежных и детских объединений.

2) Необходимо систематизировать формы финансовой поддержки молодежных и детских объединений (формы получения ими бюджетных средств). Для этого необходимо обратиться к регулирующему эти вопросы законодательству.

Согласно статье 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, в том числе:

предоставление в соответствии с законодательством льгот по

уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций;

предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом;

размещение среди некоммерческих организаций государственных и муниципальных социальных заказов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Согласно статье 17 Федерального закона «Об общественных объединениях» государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений, размещаемого в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Отметим, что в федеральном законодательстве понятие социального заказа не определяется. В региональном законодательстве есть примеры его удачного определения. Так, Закон города Москвы «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» определяет городской социальный заказ (далее – социальный заказ) – совокупность государственных контрактов на выполнение работ и/или оказа-

ние услуг в социальной сфере за счет средств бюджета города Москвы. Само по себе это определение не раскрывает существа дела. Однако статья 6 данного Закона устанавливает, что приоритетные сферы размещения социального заказа ежегодно определяются Правительством Москвы при участии негосударственных некоммерческих организаций; суммы расходов на выполнение социального заказа негосударственными некоммерческими организациями могут утверждаться отдельной строкой в бюджете города Москвы в составе городских целевых программ или их отдельных мероприятий; в расходы на выполнение социального заказа негосударственными некоммерческими организациями могут включаться затраты на: оплату труда персонала, участвующего в исполнении социального заказа; канцелярские и хозяйственные расходы; приобретение оборудования и инвентаря, необходимых для выполнения социального заказа; оплату аренды помещения и иного имущества, используемых для выполнения социального заказа; оплату коммунальных услуг и услуг связи; возмещение стоимости проезда лицам, участвующим в выполнении социального заказа (при оказании услуг разъездного характера), то есть прибыльность социального заказа не предполагается. При этом, как следует из соответствующих положений, предполагается, что размещение социального заказа проводится под общим правилам Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Бюджетным кодексом Российской Федерации регулируются субсидии некоммерческим организациям. Согласно статье 69.1. Бюджетного кодекса к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся, в частности, ассигнования на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

В Федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии некоммерческим организациям, в том числе не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, в том числе в виде имущественного взноса в государственные корпорации. В законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Рос-



сийской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией, а также Федеральными законами, предусматривающими создание государственных корпораций.

Таким образом, могут быть закреплены следующие формы государственной поддержки детских и молодежных объединений:

1) социальный заказ (осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» с полным покрытием стоимости работ, но без прибыли исполнителя; к конкурсам допускаются только детские и молодежные объединения и организации инфраструктуры молодежной политики; модель приемлема, если идет речь об оказании публично-значимых услуг молодым гражданам);

2) грант на конкурсный проект (предполагает выделение субсидий на конкретные точечные креативные проекты по итогам их отбора на конкурсе);

3) субсидия на реализацию программы молодежного или детского объединения (в основном будет касаться детских и молодежных объединений, давно функционирующих и играющих важную роль в инфраструктуре молодежной политики).

При этом должна быть четко, в увязке с перечисленными выше законами и Бюджетным кодексом, определена специфика каждого из этих видов поддержки.

В федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (в редакции ФКЗ от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ, от 19 июня 2004 г. № 4-ФКЗ, от 03 ноября 2004 г. № 6-ФКЗ, от 01 июня 2005 г. № 4-ФКЗ, от 30 января 2007 г. № 1-ФКЗ, от 02 марта 2007 г. № 3-ФКЗ) в статье 16. «Полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере» определено, что Правительство Российской Федерации принимает меры по реализации молодежной политики.

На федеральном уровне в настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы государственной молодежной политики. Правовое регулирование государственной молодежной политики носит дискретный характер, нормы, регулирующие общественные отношения в указанной сфере, содержатся в актах различной тематики.

Отдельные вопросы, связанные с государственной молодежной политикой, решаются на уровне подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых в развитие предусмотренных законодательством положений.

### **3. Иные законодательные акты, содержащие положения, связанные с государственной молодежной политикой**

Отдельные 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 законодательстве, семейном законодательстве, законодательных актах по вопросам социальной защиты и т.д.

Так, с проведением государственной молодежной политики в сфере образования непосредственно связаны положения Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (с изменениями от 24 декабря 1993 г., 13 января 1996 г., 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 13 февраля, 21 марта, 25 июня, 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10 января, 7 июля, 8, 23 декабря 2003 г., 5 марта, 30 июня, 20 июля, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 18, 21 июля, 31 декабря 2005 г.) и Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изменениями от 10 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 25 июня, 24 декабря 2002 г., 10 января, 5 апреля, 7 июля, 23 декабря 2003 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 21 апреля, 31 декабря 2005 г.).

Дополнительные гарантии соблюдения трудовых прав молодежи устанавливает Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. и доп. от 24, 25 июля 2002 г., 30 июня 2003 г., 27 апреля, 22 августа 2004 г.). В частности, согласно статье 70 Трудового кодекса Российской Федерации испытание при приеме на работу

не устанавливается для лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, а также лиц, окончивших образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования и впервые поступающих на работу по полученной специальности.

Многие вопросы, связанные с государственной молодежной политикой, решаются на уровне подзаконных нормативных правовых актов, в том числе актов Правительства Российской Федерации, в развитие предусмотренных законодательством положений.

#### **4. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации**

Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 г. №1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» (с изменениями от 12 апреля 1999 г.) в целях создания социально-экономических, правовых и организационных условий и гарантий для социального становления молодых граждан, максимального раскрытия потенциала молодежи в интересах развития общества предусматривает признание осуществления целостной государственной молодежной политики в России одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства.

В качестве первоочередных задач, требующих решения, рассматриваемым Указом Президента Российской Федерации были выделены:

обеспечение соблюдения прав молодых граждан, установление для них гарантий в сфере труда и занятости, содействие их предпринимательской деятельности;

создание условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи, предоставление молодым гражданам гарантированного минимума социальных услуг;

осуществление поддержки молодой семьи, талантливой молодежи, молодежных объединений;

содействие международным молодежным обменам.

Правительству Российской Федерации в 2-недельный срок представить для направления в Верховный Совет Российской Федерации проект основных направлений государственной молодежной политики в России.

Рассматриваемым Указом предусматривалось создание Российского фонда федеральных молодежных программ для организационного и финансового обеспечения приоритетных программ развития молодежи (пункт 3), а также поддерживалось предложение об образовании Национального совета молодежных объединений в целях координации деятельности молодежных и детских объединений России для защиты и реализации их интересов, прав молодежи и детей (пункт 4), а также принятие ряда иных мер.

Кроме того, принимались Указы и иные правовые акты Президента Российской Федерации по отдельным вопросам, связанным с государственной молодежной политикой, в частности:

Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1995 г. № 242  
«О Национальном фонде молодежи»;

Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 727  
«О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» (с изменениями от 21 апреля 1997 г.);

Указ Президента Российской Федерации от 25 января 2005 г. № 76

«О Дне российского студенчества»;

Указ Президента Российской Федерации от 3 февраля 2005 г. № 120

«О дополнительных мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов науки и их научных руководителей»;

Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. № 325

«О мерах государственной поддержки талантливой молодежи»;

Указ Президента Российской Федерации от 18 сентября 2008 г. №1383

«О проведении в Российской Федерации Года молодежи»;

Распоряжение Президента Российской Федерации от 24 июня 1993 г. № 459-рп

«О праздновании Дня молодежи».

## **5. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации**

В Российской Федерации действовала Федеральная целевая программа «Молодежь России (2001-2005 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 г. № 1015 (с изменениями от 29 мая 2002 г., 6 сентября 2004 г.), в рамках которой был разработан ряд подпрограмм, в частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2002 г. № 363 была утверждена подпрограмма «Физическое воспитание и оздоровление детей, подростков и молодежи в Российской Федерации (2002-2005 годы)».

Программа «Молодежь России (2001-2005 годы)» являлась продолжением программных мероприятий по реализации государственной молодежной политики, направленной на создание правовых, экономических и организационных условий для развития личности, поддержки молодежных объединений, в том числе проведенных в период выполнения федеральных целевых программ «Молодежь России» и «Молодежь России (1998-2000 годы)» федеральными органами исполнительной власти совместно с органами по делам молодежи исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которых планировалось при основном финансовом обеспечении за счет средств субъектов Российской Федерации и местных бюджетов заложить организационные основы государственной молодежной политики, отработать механизмы ее реализации.

Существует ряд постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на решение отдельных вопросов государственной молодежной политики, например, постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 551 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях», постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 1992 г. № 33 «О дополнительных мерах по социальной защите учащейся молодежи» (с изменениями от 1 сентября 1992 г., 5 июня 1994 г., 4 августа 2005 г.), постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 г. № 387 «О дополнительных мерах поддержки молодежи в Российской Федерации» (с изменениями от 3 августа 1996 г.), предусматривающее дополнительные меры в рамках реализации государственной жилищной политики, постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2002 г. № 638 «О подпрограмме «Обеспечение жи-

льем молодых семей», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» (с изм. и доп. от 15 мая 2003 г.), принятое в целях создания системы государственной поддержки молодых семей в решении жилищной проблемы и улучшения демографической ситуации.

В настоящее время приоритетные направления в сфере молодежной политики определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р и Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 1760-р.

В ряде случаев постановления Правительства Российской Федерации принимаются в развитие законодательных положений или в целях конкретизации общих положений, предусмотренных законодательными актами, Указами Президента Российской Федерации или иными постановлениями Правительства Российской Федерации.

В качестве примера могут быть приведены постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 196 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении» (с изм. и доп. от 23 декабря 2002 г.), согласно пункту 9 которого по инициативе детей в общеобразовательном учреждении могут создаваться детские общественные объединения, а также постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 233 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного образования детей» (с изм. доп. от 22 февраля 1997 г., от 8 августа 2003 г.), в соответствии с пунктом 3 которого по инициативе детей в учреждении могут создаваться детские и юношеские общественные объединения и организации, действующие в соответствии со своими уставами и положениями; администрация учреждения оказывает содействие в работе таких объединений и организаций. При этом в учреждении не допускаются создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 916 «Об общероссийской системе мониторинга состояния физического здоровья населения, физического развития детей, подростков и молодежи».

## **6. Разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области молодежной политики**

Разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области молодежной политики основывается на разграничении предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации, определяющие предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения, прямо не указывают молодежную политику как предмет ведения. Это, однако, не значит, что она относится к сфере ведения субъектов Российской Федерации (статья 73 Конституции Российской Федерации, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти): содержание молодежной политики складывается из составных частей следующих предметов ведения. В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: защита прав и свобод человека и гражданина; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; трудовое, семейное, жилищное законодательство.

Российская Федерация, по сути дела, имеет всю полноту власти

по определению полномочий как своих, так и субъектов Российской Федерации. Так, постановлением Конституционного Суда от 9 января 1998 г. №1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации была подтверждена возможность определения Федеральным законом полномочий органов государственной власти, в том числе федеральных. Там, в частности, была выражена следующая правовая позиция: «Согласно статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий (пункт 4 мотивировочной части)». В практике Конституционного Суда Российской Федерации было немало решений, которые на конкретном примере отчетливо показали, что федеральный законодатель вправе самостоятельно регулировать достаточно частные вопросы, оставаясь в рамках Конституции в ее интерпретации Конституционным Судом. Это постановление Конституционного Суда от 4 марта 1997 года по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 г. «О рекламе». Им было не только подтверждена возможность Российской Федерации регулировать такой, в общем-то, частный вопрос, как реклама, но и установлено, что в некоторых аспектах регулирование рекламы является исключительной прерогативой Российской Федерации.

Таким образом, полномочия Российской Федерации по правовому регулированию общественных отношений очень широки, а разграничения публичных полномочий по ним весьма широки. При этом, однако, Конституционным Судом в постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» была выражена правовая позиция, согласно которой «из федеративной природы их (Российской Федерации и субъектов) взаимоотношений вытекает ...



недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти». Тем не менее, сама модель определения полномочий органов публичной власти именно с федерального уровня такой позицией не отрицается. Фактически, не имеет конституционных ограничений и отнесение тех или иных вопросов к вопросам местного значения (компетенции органов местного самоуправления), если, конечно реализуется с учетом понимания вопросов местного значения как вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (статья 2 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, фактически не ограничено отнесение конкретных вопросов в области молодежной политики к компетенции и полномочиям органов управления соответствующих уровней законодательными актами Российской Федерации.

К таким законодательным актам, в частности, относится Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В соответствии со статьей 26.1 указанного Федерального закона полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (пункт 1); полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации (пункт 2); полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федера-

ции, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями (пункт 3).

Пункт 2 статьи 26.3 данного Федерального закона относит к полномочиям государственных органов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в частности, следующие сопрягаемые с молодежной политикой вопросы:

обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях (подпункт 13);

организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта Российской Федерации (подпункт 13.1);

организации предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации) (подпункт 14);

организации предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения (подпункт 14.1);

создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий (подпункт 24.1);

организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству (пп.24.2);

осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий (подпункт 30);

социальной поддержки и социального обслуживания инвали-

дов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей) (подпункт 24);

осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью (подпункт 58).

В соответствии с пунктом 3.1 статьи 26.3 по вопросам, указанным в пункте 2 данной статьи, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Кроме того, пункт 2 статьи 3 предоставляет субъектам Российской Федерации право осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов, что и реализовано рядом субъектов Российской Федерации путем принятия законов о молодежной политике.

Федеральный закон от 06 октября.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа (то есть вопросы, которые он обязан решать); права органов местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Так, к вопросам местного значения поселения относится организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении (пункт 30 части 1 статьи 14), к вопросам местного значения муниципального района – организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью (пункт 27 части 1 статьи 15), к вопросам местного значения городского округа – организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе (пункт 34 части 1 статьи 16).

Кроме того, органы местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа имеют право на решение следующих вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городского округа: участие в

организации и финансировании проведения на территории поселения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству.

Полномочия федерального уровня власти в сфере молодежной политики утверждены только положениями о соответствующих ведомствах.

В Положении о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации применительно к молодежной политике определены следующие полномочия:

1) создает во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, условия для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации профессиональных возможностей молодежи;

2) координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики;

Министерство, также вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства; на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в сфере компетенции. Но не один акт, относящийся к молодежной политике, не поименован в положении непосредственно.

Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи устанавливает, что Агентство осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) организует реализацию мер государственной молодежной политики;

2) по запросам молодежных и детских объединений организует

подготовку и переподготовку кадров для этих объединений;

3) осуществляет меры государственной поддержки молодежных и детских объединений по результатам конкурса проектов (программ), указанных объединений;

4) формирует Федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой;

5) в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, а также для обеспечения нужд агентства;

6) осуществляет в порядке и пределах, установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в своей сфере деятельности;

7) осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых программ, научно-технических и инновационных программ и проектов;

8) взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

9) осуществляет прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

10) обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

11) обеспечивает мобилизационную подготовку Агентства, а также контроль и координацию деятельности подведомственных ему организаций по мобилизационной подготовке;

12) организует переподготовку, повышение квалификации и стажировку работников Агентства;

13) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и ис-

пользованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Агентства;

14) осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных Агентству на руководство и управление в установленной сфере деятельности;

15) организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности;

16) реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;

17) осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Показательно, что только позиции 1-4 и 16 представляют собой полномочия в соответствующей сфере деятельности. Остальное же фактически является средством обеспечения реализации полномочий, то есть имеет обслуживающие для содержательной деятельности значение.

Таким образом, относительно разграничения полномочий в сфере молодежной политики можно сделать следующие выводы:

1) полномочия федеральных органов государственной власти в этой сфере четко и системно не определены;

2) мероприятия по работе с молодежью могут реализовываться на всех уровнях управления, при этом четкого разделения их по уровням и способов избежать нецелесообразных дублирующих действий законодательство не предусматривает. При этом, однако, полномочия органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области молодежной политики сформулированы законодателем более конкретно, чем полномочия федеральных органов власти;

3) отдельные направления молодежной политики в этих нормативных правовых актах не указаны, что ведет к возникновению правовой неопределенности в вопросах отнесения их к полномочиям тех или иных государственных органов, органов местного самоуправления, вынуждает прибегать при решении этих вопросов к процедуре сравнительного анализа и сопоставления правовых норм, содержа-

щихся в целом ряде федеральных законов, норм Конституции Российской Федерации;

Поэтому представляется целесообразным при принятии Федерального закона о молодежной политике решение, в том числе, вопроса о разграничении полномочий в сфере молодежной политики между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации, органами местного самоуправления.

Кроме того, ряд полномочий может быть закреплен с использованием предусмотренного Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» механизма передачи федеральными законами полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. То есть полномочия осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета (если полномочия не предполагают содержание инфраструктуры и выплат гражданам, а предусматривают только организационные мероприятия, субвенции могут ограничиваться только содержанием штатных единиц, в зависимости от примерной расчетной нагрузки, в соответствующем органе власти субъекта Российской Федерации).

При этом федеральным законом должны быть предусмотрены:

порядок представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации отчетности по установленной форме об осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета;

права и обязанности федеральных органов исполнительной власти по осуществлению указанных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по осуществлению пере-

данных полномочий, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих соответствующие полномочия;

права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с определением структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля и надзора за осуществлением органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий, а также порядок изъятия соответствующих полномочий у органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, возмещения субвенций, предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий;

способ (методику) и (или) федеральные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий.

Правительство Российской Федерации может устанавливать критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению соответствующих полномочий, основания и порядок отмены актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принятых по вопросам осуществления переданных полномочий.

Таким образом, использование этого механизма предполагает фактическое встраивание соответствующих исполнительных органов субъектов Российской Федерации в вертикаль во главе с федеральным органом исполнительной власти, в части переданных таким образом (а в реальности – и смежных с ними) полномочий.

В качестве таких полномочий могут быть, в части молодежной политики, переданы полномочия:

- 1) по учету региональных и местных молодежных объединений;
- 2) по организации патриотического воспитания молодых граждан.



На основании имеющейся законодательной базы в субъектах Российской Федерации сформирована собственная правовая база в сфере молодежной политики.

Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей принципы выработки и реализации государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, позволяет утверждать о разветвленности регионального законодательства в этой сфере. В том или ином виде законы о молодежной политике приняты подавляющим большинством субъектов («О молодежи») (Республика Коми, Рязанская и Челябинская области, г. Москва); «О молодежи и государственной молодежной политике» (Республика Татарстан, Калужская и Ленинградская области); «О молодежи и молодежной политике» (Архангельская область, г. Санкт-Петербург); «О государственной молодежной политике» (Республики Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия) и Тыва, Удмуртская и Чувашская Республики, Краснодарский и Красноярский края, Амурская, Астраханская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Калининградская, Камчатская, Кировская, Курганская, Курская, Липецкая, Магаданская, Московская, Оренбургская, Пермская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тверская и Томская области, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа); «О молодежной политике» (Республики Башкортостан и Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская Республики, Приморский и Ставропольский края, Владимирская, Ивановская, Костромская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Саратовская, Тамбовская, Тюменская, Читинская и Ярославская области, Еврейская автономная область); «О государственной региональной молодежной политике» (Алтайский край); «О региональной государственной молодежной политике» (Орловская область); «Об основах молодежной политики» (Хабаровский край и Ульяновская область); «Об общих принципах осуществления государственной молодежной политики» (Кемеровская область); «Об основных направлениях государственной молодежной политики» (Брянская область); «О реализации государственной молодежной политики» (Республика Хакасия и Ханты-Мансийский автономный округ); «О государственной поддержке молодежи» (Республика Адыгея); «О государственной поддержке молодежи, молодежных и детских общественных объединений» (Ростовская область). Всего в 72 субъектах Российской Федерации.

## **7. Акты международного сотрудничества**

Российской Федерацией заключен ряд соглашений по вопросам сотрудничества в области молодежной политики:

1) Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о сотрудничестве в области молодежной политики (Киев, 28 января 2003 г.);

2) Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве по делам молодежи (Рим, 15 января 2001 г.);

3) Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области молодежной политики (Москва, 30 июня 1995 г.).

4) Соглашение между Правительством Российской Федерации и Федеративной Республикой Германия в области молодежного сотрудничества (21 декабря 2004 г. Шлезвиг Германия)

5) Соглашение между Правительством СССР и Правительством Французской Республики о молодежных обменах, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о сотрудничестве по делам молодежи (5 июля 1989 г.)

6) Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о создании Японо-Российской комиссии по молодежным обменам (Москва, 15 марта 1999 г.)

Указанные соглашения содержат в основном близкие положения, различаясь преимущественно разной степенью подробности в регламентации возможных направлений сотрудничества и порядка его осуществления.

## **8. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти**

Значительная часть нормативных актов федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с государственной молодежной политикой и регулированием основ деятельности молодежных объединений, принималась во исполнение и в целях реализации положений законодательных актов Российской Федерации, а также актов Президента Российской Федерации и Правительства Рос-

сийской Федерации.

Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с государственной молодежной политикой, принимаются во исполнение и в целях реализации положений законодательных актов Российской Федерации, а также актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики является Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (Минспорттуризм России). Положение о Министерстве утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 408.

Ранее таким органом являлся Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи, положение о котором, было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 г. № 706. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи, находящееся в ведении Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

Еще раньше таким органом был Роскоммолодежи. Распоряжением Роскоммолодежи от 26 февраля 1996 г. № 17 «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» были утверждены:

Положение о порядке формирования Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой;

Положение о порядке выделения субсидий молодежным и детским объединениям;

Положение о порядке проведения конкурса проектов (программ) молодежных и детских объединений на соискание государственных грантов.

Эти нормативные акты были разработаны в соответствии с «Основными направлениями государственной молодежной политики в Российской Федерации» и Федеральным законом «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»,

однако в связи с изменением бюджетного законодательства во многом утратили актуальность.

Существует большое число актов Минобразования России по отдельным вопросам, связанным с реализацией некоторых направлений государственной молодежной политики, принятых в период, когда Минобразования России осуществляло функции в сфере молодежной политики, например:

Приказ Минобразования России от 5 ноября 2001 г. № 3545

«О Совете руководителей органов по делам молодежи субъектов Российской Федерации при Министерстве образования Российской Федерации»;

Приказ Минобразования России от 1 марта 2002 г. № 642

«Об утверждении программы эксперимента по контрактной подготовке кадров сельской молодежи для реализации государственной молодежной политики на селе»;

Письмо Минобразования России от 1 ноября 2002 г. № 5

«О подростково-молодежных клубах органов по делам молодежи»;

Приказ Минобразования России от 30 декабря 2003 г. № 4877

«О создании Совета по развитию научно-исследовательской работы студентов и научно-технического творчества молодежи»;

Приказ Минобразования России от 26 февраля 2004 г. № 904

«О Координационном бюро российско-японских молодежных обменов»;

Инструктивное письмо Минобразования России 30 сентября 2002 г. № 3

«О создании (функционировании) учреждений социального обслуживания молодежи органов по делам молодежи»;

Письмо Минобразования России от 17 октября 2003 г. № 15-52-633/15-01-21

«О необходимости принятия мер по обеспечению временной и сезонной занятости студентов и молодежи, организации их отдыха и оздоровления»;

Приказ Минобороны России и Минобразования России от 18 августа 2000 г. № 432/2458

«Об организации военно-профессиональной ориентации учащейся молодежи в образовательных учреждениях Российской Федерации».

Многие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти содержат положения, связанные с проведением конкурсов и иных подобных мероприятий, например:

Приказ Минобразования России от 16 февраля 2001 г. № 530

«О проведении конкурса программ (проектов) в сфере содействия занятости молодежи»;

Приказ Минобразования России от 19 февраля 2001 г. № 551

«О проведении конкурса проектов по отработке на региональном уровне механизма финансирования строительства экономического жилья для молодежи»;

Приказ Минобразования России от 19 февраля 2001 г. № 552

«О проведении конкурса проектов по созданию и функционированию региональных информационных центров»;

Приказ Минобразования России от 22 февраля 2001 г. № 601

«О проведении конкурса целевых программ поддержки молодой семьи в России»;

Приказ Минобразования России от 1 марта 2001 г. № 712

«О проведении конкурса вариативных программ и пилотных проектов»;

Приказ Минобразования России от 1 марта 2001 г. № 713

«О проведении конкурса творческих проектов»;

Приказ Минобразования России от 30 августа 2002 г. № 3186

«О всероссийском конкурсе вариативных программ и пилотных проектов отдыха, оздоровления и занятости подростков и молодежи»;

Приказ Министра обороны Российской Федерации от 2 января 2000 г. № 6

«О поддержке общественных объединений ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи»;

Приказ Федерального агентства по образованию от 15 марта 2005 г. № 140

«Об утверждении перечня предметных олимпиад учащейся молодежи».

Министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации изданы следующие акты:

Приказ Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации от 23 декабря 2008 г. № 72

«Об утверждении Концепции развития кадрового потенциала

молодежной политики в Российской Федерации»;

Методические рекомендации по вопросам развития сети учреждений органов по делам молодежи в субъектах Российской Федерации;

Методические рекомендации по организации работы органов местного самоуправления в решении вопросов организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;

Методические рекомендации «О совершенствовании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров сферы ГМП»;

Методические рекомендации по введению новых систем оплаты труда работников учреждений органов по делам молодежи;

Методические рекомендации «Об обеспечении занятости молодежи в рамках реализации антикризисных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда».

## **9. Финансовое обеспечение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по реализации молодежной политики**

Основу правового регулирования вопросов финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, в том числе в сфере молодежной политики, составляет Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Бюджетным кодексом Российской Федерации определены принципы разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, под которыми, в свою очередь, понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по предоставлению средств соответствующего бюджета.

Принципы разграничения расходных обязательств основаны на разграничении полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением.

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

1) Принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации при осуществлении федеральными органами государственной власти:

полномочий по предметам ведения Российской Федерации;

и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2) Заключения Российской Федерацией или от имени Российской Федерации договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти:

полномочий по предметам ведения Российской Федерации;

и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3) Принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом, в том числе:

субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, подлежащих в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета;

субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации.

Исходя из указанного выше принципа разграничения расходных обязательств, возникновение обязательств Российской Федерации по предоставлению бюджетных средств при реализации государственной молодежной политики осуществляется по «остаточному» принципу, в силу которого финансовое обеспечение реализации государственной молодежной политики осуществляется за счет федерального бюджета за исключением полномочий по предметам совместного ведения, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к таким полномочиям, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счет своих бюджетных средств (за исключение субвенций из федерального бюджета), относит осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Таким образом, осуществление иных государственных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью в силу указанного выше «остаточного» принципа должно финансироваться за счет бюджета Российской Федерации.

При этом следует отметить, что правовым основанием финансового обеспечения полномочий Российской Федерации в сфере молодежной политики согласно статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации выступают:

федеральные законы и (или) нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

договоры (соглашения) о разграничении полномочий.

Следовательно, перечень полномочий Российской Федерации по реализации государственной молодежной политики, обеспечиваемых за счет федерального бюджета, должен быть определен нормативными правовыми актами соответствующего уровня либо договором о разграничении полномочий.

Расходование бюджетных средств Российской Федерации может осуществляться в формах, установленных статьей 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации.



В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации можно выделить следующие основные формы расходов бюджетов, предполагающих предоставление бюджетных средств негосударственным организациям, участвующим в реализации проектов и мероприятий в области молодежной политики:

средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых по государственным и муниципальным контрактам;  
субвенции и субсидии.

Следует отметить, что указанные формы расходов бюджетов в значительной степени пересекаются.

В настоящее время законодательство в сфере поставок, работ, услуг для государственных нужд подверглось серьезной доработке. Был принят Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», формализовавший порядок размещения заказов и закрепивший процедуры определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) для целей заключения с ними государственных контрактов.

Согласно названному закону размещение заказов осуществляется посредством проведения торгов (конкурсов, аукционов), либо без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика, на товарных биржах).

При этом приоритетным способом размещения заказа признаются торги. Без проведения торгов заказы размещаются только в случаях, прямо предусмотренных данным законом.

Под конкурсом понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта.

Под аукционом понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта.

Определяя порядок проведения торгов, законодатель, по сути, ограничил свободу участников размещения заказа (поставщиков, исполнителей, подрядчиков) рамками определения условий исполнения государственного контракта, оставив определение предмета договорных отношений на усмотрение организаторов торгов.

Так, согласно Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государ-

ственных и муниципальных нужд» в извещении о проведении торгов должны быть указаны, помимо прочего, предмет государственного контракта с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг и кратких характеристик такого товара, таких работ, услуг, место, условия и сроки (периоды) поставок товара, выполнения работ, оказания услуг, форма, сроки и порядок оплаты товара, работ, услуг, начальная цена контракта.

Законом также установлены критерии оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, коими являются:

функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг;

расходы на эксплуатацию товара;

расходы на техническое обслуживание товара;

сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;

срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;

объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг;

цена контракта;

другие критерии в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов.

При этом, использование иных (не перечисленных выше) критериев оценки заявок на участие в конкурсе не допускается.

Критерием определения победителя аукциона выступает цена контракта.

Представляется, что указанные механизмы определения поставщиков, исполнителей, подрядчиков для целей заключения с ними государственных контрактов не в полной мере могут отвечать интересам заказчиков тех или иных проектов и мероприятий, реализуемых в области молодежной политики.

Так, один и тот же проект в указанной области может быть реализован различными способами и средствами, сопоставление которых с использованием механизмов Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не всегда представляется возможным.

Например, задача профилактики наркомании в молодежной среде может решаться посредством проведения пропагандисткой и просветительской работы, проведения исследовательской работы,

создания специальных социальных учреждений, укрепления материально-технической базы существующей инфраструктуры, занимающейся проблемами наркомании, и так далее.

Таким образом, при организации и проведении конкурсов проектов в сфере профилактики наркомании в молодежной среде в основу конкурсного отбора не могут и не должны ложиться критерии оценки проектов, приведенные в Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Как уже было отмечено ранее, еще одним правовым основанием выделения субсидий из федерального бюджета являются федеральные законы.

Следует отметить, что в силу прямого указания статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации подзаконными актами случаи выделения субсидий устанавливаются не могут.

В сфере молодежной политики специальным законом, определяющим условия финансирования мероприятий в указанной сфере, является Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

Этот закон неоднократно пересматривался и в последней действующей его редакции сфера его регулирования выглядит следующим образом.

Объектом государственной поддержки являются молодежные и детские общественные объединения, отвечающие критериям, заложенным в законе, и включенным в реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой.

Закон не распространяется, и предусмотренные в нем меры государственной поддержки не реализуются в отношении:

молодежных и детских коммерческих организаций;

молодежных и детских религиозных организаций;

молодежных и студенческих объединений, являющихся профессиональными союзами;

молодежных и детских объединений, учреждаемых либо создаваемых политическими партиями.

Согласно закону меры государственной поддержки молодежных и детских объединений предусматриваются в разделах (подпрограммах) федеральных программ в области государственной молодежной политики и защиты детства.

Финансирование мероприятий по поддержке молодежных и детских объединений, осуществляется за счет средств федеральных целевых программ.

Таким образом, Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» при определении механизмов государственной поддержки отсылает к законодательству, определяющему порядок реализации целевых программ и заключения государственных контрактов на поставку товаров, работ, услуг для государственных нужд.

Приведенные выше нормы фактически лишают участников проектов и мероприятий в области молодежной политики прямого (внеконкурсно-го) получения бюджетных средств, а установленные законодательством о поставках для государственных нужд процедуры торгов, в свою очередь не способны соответствовать специфике реализуемых в молодежной сфере программ и проектов.

Одной из проблем, связанных с финансированием мероприятий в области молодежной политики, заключается в том, что бюджетные средства предоставляются участникам мероприятий ближе к окончанию финансового года, что препятствует эффективному и рациональному использованию бюджетных средств, поскольку сумму, рассчитанную на весь финансовый год получатель бюджетных средств вынужден расходовать в короткие сроки «под страхом» того, что в случае ее не использования, она подлежит возврату в соответствующий бюджет.

Все это свидетельствует о том, что эффективный механизм бюджетного финансирования программ и проектов в молодежной сфере на сегодняшний день отсутствует.

## **10. Основные выводы**

Таким образом, рассмотрение состояния законодательства и подзаконного нормативно-правового регулирования по вопросам государственной молодежной политики и регулирования основ деятельности молодежных объединений позволяет сделать выводы о том, что:

1) Правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере государственной молодежной политики, содержатся в нормативных правовых актах разного уровня и различной тематики, не имеют единой концептуальной основы, в них отсутствует единство понятийного аппарата.

2) Пробелы в нормативно-правовом регулировании частично восполняются разрозненными актами органов исполнительной власти. По существу проблема молодежной политики до настоящего времени решается путем «точечного» регулирования наиболее острых проблем при отсутствии единой нормативной и методологической базы их решения.

3) Отдельные правовые акты, отличающиеся определенной комплексностью подхода к регулированию молодежных проблем, были приняты на раннем этапе становления правовой системы Российской Федерации как независимого государства, и в силу значительных изменений в разных сферах общественной жизни не могут служить основой для проведения эффективной молодежной политики.

4) Преобладают акты концептуального или узко-прикладного характера. Задача же формирования ядра правового регулирования молодежной политики, нормативно определяющего механизмы молодежной политики, не решена; отсутствует взаимоувязанность правовых норм, содержащихся в различных нормативных актах; ряд предложений концептуального характера и поручений, содержащихся в них, до настоящего времени не реализованы. Так, намеченное в «Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации» и Федеральной целевой программе «Молодежь России (2001-2005 годы)» нормативное и методологическое обеспечение деятельности по реализации приоритетных направлений государственной молодежной политики не привело к появлению комплексного нормативного правового акта в указанной сфере.

5) Необходимо принятие Федерального закона, решающего в комплексе вопросы формирования и реализации государственной молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Отсутствие такого акта создает серьезные препятствия в осуществлении Правительством Российской Федерации полномочий по реализации молодежной политики, а государственными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий по реализации программ и мероприятий по работе с молодежью.