

Влияние конституционной реформы 2020 года на региональное законодательство в сфере молодежной политики

The Impact of the 2020 Constitutional Reform on Regional Legislation in the Sphere of Youth Policy

Бем А.В.

Аспирант, ФГАОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»,
г. Омск

e-mail: bem.1997@mail.ru

Bem A.V.

Graduate student, Omsk State University named after F.M. Dostoevsky, Omsk

e-mail: bem.1997@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются влияние конституционной реформы 2020 г. на развитие регионального законодательства в сфере молодежной политики, а также трансформации за последние 5 лет управленческой системы по ее реализации в субъектах Российской Федерации. Актуальность работы связана с недостаточным количеством исследований данной отрасли государственного управления с точки зрения именно конституционного права. Автором статьи аккумулирован успешный опыт регионального нормотворчества в контексте закрепления молодежной политики в республиканских конституциях, краевых, областных и окружных уставах. Представлена статистика принятия новых законов субъектов Российской Федерации, регулирующих реализацию молодежной политики в период с 2021 по март 2025 г. Исследованы все организационно-правовые формы «молодежных» государственных органов исполнительной власти, а также сформулировано обоснование необходимости появления профильной структуры на региональном уровне, ответственной за самореализацию молодых людей. Делается вывод о том, что конституционная реформа 2020 г. оказала значительное влияние на совершенствование правового регулирования сферы молодежной политики в субъектах Российской Федерации, запустив процесс обновления регионального законодательства, посвященного регулированию прав и свобод молодых людей, а также позволила сделать очередной шаг на пути к самостоятельности профильных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: закон, молодежная политика, молодежь, конституция, устав, региональное законодательство.

Abstract

The article analyzes the impact of the 2020 constitutional reform on the development of regional legislation in the field of youth policy, as well as the transformation over the past 5 years of the management system for its implementation in the constituent entities of the Russian Federation. The relevance of the work is related to the insufficient number of studies of this branch of public administration from the point of view of constitutional law. The author of the article has accumulated successful experience of regional rulemaking in the context of consolidating youth policy in republican constitutions, regional, regional and district charters. Statistics on the adoption of new laws of the subjects of the Russian Federation regulating the implementation of youth policy in the period from 2021 to March 2025 are presented. All organizational and legal forms of "youth" state executive authorities have been studied, and the rationale for the need for a specialized structure

at the regional level responsible for the self-realization of young people has been formulated. It is concluded that the constitutional reform of 2020 had a significant impact on improving the legal regulation of youth policy in the constituent entities of the Russian Federation, launching the process of updating regional legislation on the regulation of the rights and freedoms of young people, and also allowed us to take another step towards the independence of relevant executive authorities.

Keywords: law, youth policy, youth, constitution, charter, regional legislation.

Введение

Отнесение в соответствии с пунктом «е» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации молодежной политики к предметам совместного ведения Российской Федерации ее субъектов означает необходимость принятия правовых решений как федеральным законодателем, так и разработки законодательных гарантий непосредственно субъектами Российской Федерации [4, с. 30-35].

Основой нормативно-правовой базы любого субъекта Российской Федерации является его Конституция или Устав. Данный документ определяет ключевые юридические характеристики государственного территориального образования, фиксирует полномочия по предметам совместного ведения федерации и региона, а также регулирует общественные отношения, в том числе и в социальной сфере.

Свое отражение в республиканских конституциях, краевых, областных и окружных уставах нашли термины «молодежь» и «молодежная политика». Представляется обоснованным разделить все Основные законы субъектов Российской Федерации на 3 категории:

1) Конституция или Устав, в котором законодатель прямо закрепил термин «молодежная политика». В эту категорию входит 39 регионов Российской Федерации: Томская область, Красноярский Край, Алтайский Край, Кемеровская область, Республики Тыва, Республика Хакасия, Амурская область, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Хабаровский Край, Чукотский автономный округ, Курганская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Пензенская область, Саратовская область, Ульяновская область, Республика Карелия, Республика Коми, Санкт-Петербург, Брянская область, Владимирская область, Калужская область, Кировская область, Липецкая область, Москва, Орловская область, Смоленская область, Тверская область, Тульская область, Астраханская область, Республика Адыгея, Краснодарский край, Ставропольский край, Забайкальский край, Республика Бурятия (20 областей, 9 республик, 6 краев, 2 автономных округа, 2 города федерального значения);

2) Конституция или Устав, в котором законодатель закрепил термин «молодежь», а также производные от него, но без упоминания словосочетания «молодежная политика». К этой группе можно отнести 17 субъектов Российской Федерации: Новосибирская область, Иркутская область, Еврейская автономная область, Магаданская область, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Кировская область, Нижегородская область, Самарская область, Псковская область, Воронежская область, Московская область, Тамбовская область, Волгоградская область, Республика Дагестан (12 областей, 3 республики, 1 автономный округ и 1 автономная область);

3) Конституция или Устав, в котором формулировки о молодежи и (или) молодежной политике, а также образованные на их основе словосочетания отсутствуют. В данную категорию попадают 33 субъекта Российской Федерации: Омская область, Костромская область, Республика Алтай, Камчатский край, Приморский край, Челябинская область, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Пермский край, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Белгородская область, Ивановская область, Рязанская область, Ярославская область, Республика Калмыкия,

Ростовская область, Республика Крым, Севастополь, Чеченская республика, Республика Ингушетия, Ненецкий автономный округ, Республика Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Донецкая Народная Республика (ДНР), Луганская Народная Республика (ЛНР), Запорожская область и Херсонская область (16 областей, 12 республик, 3 края, 1 автономный округ, 1 города федерального значения).

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу, что на региональном уровне складывается парадоксальная ситуация, когда профильные законы о молодежной политике есть практически во всех субъектах Российской Федерации, о чем подробно в статье будет изложено далее, а положение в Конституциях или Уставах, упоминающие данную сферу, есть лишь в 39 Основных законах российских регионов.

Почему отражение системообразующего термина в республиканских конституциях, краевых, областных и окружных уставах имеет принципиальное значение?

1) Основной закон региона Российской Федерации, являющийся ядром его нормативно-правовой системы, содержит в себе ключевые направления деятельности органов государственной власти, а также развития субъекта, на базе которых действующие региональное законодательство регламентирует конкретные общественные отношения. Если в Конституции или Уставе отсутствует упоминание молодежной политики, то этот факт позволяет констатировать низкий приоритет данного направления социальной политики, что в конечном итоге влияет на эффективность работы с молодежью.

2) Верной представляется позиция тех субъектов, которые закрепляют в своих Конституциях и Уставах термин «молодежная политика» в статьях, посвященных предметам совместного ведения и полномочиям администраций (правительств) регионов Российской Федерации, что способствует единообразию правового регулирования рассматриваемого явления в рамках двух уровней системы публичной власти.

Так, пункт «е» ч. 1 ст. 7 Устава Краснодарского края относит к совместному ведению Российской Федерации и Краснодарского края общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики [11].

Обращает на себя внимание юридическая привязка молодежной политики к сферам образования, культуры и спорта. Такое соседство говорит о том, что реализация молодежной политики предполагает осуществление в комплексе всех конституционных прав и свобод молодого человека в политической, социальной, духовной и экономической сферах.

Молодежь рассматривается как развивающийся общественный субъект, а не как объект государственной поддержки. Так как авторы закона не отнесли молодежную политику к сферам здравоохранения или социальной защиты. Безусловно, молодежная политика затрагивает все сферы жизнедеятельности молодых людей, однако все же более близка по своей природе именно к образованию, культуре и спорту.

На сегодняшний день законы в сфере молодежной политики приняты в 87 из 89 регионах Российской Федерации (97,7%). Профильные законы отсутствуют в Херсонской области и Чукотском автономном округе.

Если в случае с Херсонской областью подобный правовой пробел объясняется непростым процессом интеграция новых субъектов Российской Федерации, в том числе в правовое поле России, то в случае с Чукотским автономным округом даже небольшая численность населения в регионе не может служить обоснованием отсутствия «молодежного» закона, так как около 30% жителей округа – это молодежь [3].

Чтобы в полной мере оценить влияние конституционной реформы 2020 г. на законодательство субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики, представляется интересным обратиться к богатому региональному опыту правового регулирования данного направления деятельности органов государственной власти.

Необходимо подчеркнуть, что конституционная поправка 2020 г., а также принятие Федерального закона от 30.12.2020 №489-ФЗ «О молодёжной политике

в Российской Федерации» серьезным образом отразились на региональном законодательстве данной сферы.

Так, в период с 2021 по март 2025 г. 57 субъектов (64%) приняли новые законы, регулирующие реализацию молодежной политики. В ряде регионов предыдущие нормативные акты в данной сфере действовали еще с середины 90-х годов прошлого века.

Например, предыдущий Закон Омской области №46-ОЗ «О государственной молодежной политике на территории Омской области» [5] был принят в 1996 г. и объективно уже не отвечал современным подходам к правовому регулированию данной отрасли.

Вместе с тем в пояснительной записке к проекту Закона Омской области от 23.06.2021 №2395-ОЗ «О регулировании отношений в сфере молодежной политики на территории Омской области» [6] также отмечалось, что его разработка связана с принятием в 2020 г. федерального закона о молодежной политике.

Стоит согласиться с позицией Е.С. Аничкина и К.Е. Коваленко, которые утверждают, что критериями состояния законодательства субъектов РФ в области молодежной политики может служить соответствие регионального законодательства в области молодежной политики аналогичному законодательству Российской Федерации [1, с. 91-95].

Вместе с тем представляется небезынтересным изучить опыт российских регионов по выстраиванию эффективной управленческой системы реализации молодежной политики.

Молодежная политика рассматривается как важнейшее условие устойчивого социального, экономического, культурного развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, обеспечения ее глобальной конкуренции [2, с. 24-28].

По итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 22 декабря 2022 г., Президент РФ рекомендовал главам российских регионов до 1 января 2024 г. создать в системе органов государственной власти каждого субъекта орган исполнительной власти, реализующий молодежную политику [9].

Именно повышенное внимание главы государства к данной сфере, а также конституционная реформа 2020 г. дали серьезный толчок к трансформации управленческих моделей на региональном уровне.

Стоит отметить, что все субъекты Российской Федерации по-разному справились с поставленной задачей.

После проведенного комплексного анализа организационно-правовых форм региональных органов исполнительной власти можно констатировать, что в настоящее время в субъектах Российской Федерации создано:

1) 35 министерств, из них следует выделить:

- 28 отраслевых (15 – «молодежной политики», 8 – «по делам молодежи», 3 – «по молодежной политике», 1 – «молодежного развития», 1 – «молодежи»);
- 7 межотраслевых (1 – «внутренней и молодежной политики», 1 – «информации и молодежной политики», 1 – «молодежной политики и общественного развития», 1 – «по делам молодежи и социальным коммуникациям», 1 – «молодежной политики и спорта», 1 – «развития гражданского общества, муниципальных образований и молодежной политики», 1 – «молодежной политики и туризма»).

2) 18 комитетов, из них следует выделить:

- 16 отраслевых (7 – «по молодежной политике», 5 – «по делам молодежи» 4 – «молодежной политики»);
- 2 межотраслевых (1 – «общественных связей и молодежной политики», 1 – «по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями»).

3) 14 департаментов, из них следует выделить:

- 11 отраслевых (8 – «молодежной политики», 2 – «по молодежной политике», 1 – «молодежной политики и реализации патриотических проектов»);
- 3 межотраслевых (1 – «по общественным связям, коммуникациям и молодежной политике», 1 – «молодежной политики, гражданских инициатив и внешних связей», 1 – «молодежной политики и туризма»).

4) 10 управлений, из них следует выделить:

- 9 отраслевых (6 – «молодежной политики», 2 – «по молодежной политике», 1 – «по делам молодежи»);
- 1 межотраслевое (1 – «молодежной политики и реализации программ общественного развития»).

5) 8 агентств, из них следует выделить:

- 7 отраслевых (7 – «по делам молодежи»);
- 1 межотраслевое (1 – «молодежной политики и реализации программ общественного развития»).

6) 2 отраслевых государственных комитета:

- (1 – «по делам молодежи», 1 – «молодежной политики»).

7) 2 отраслевых главных управления:

- (1 – «молодежной политики, 1 – «по делам молодежи и гражданско-патриотическому воспитанию»).

Можно сделать вывод, что на сегодняшний день в Российской Федерации создано **75 отраслевых органов** исполнительной власти, ответственных за реализацию молодежной политики. Все региональные органы исполнительной власти имеют **7 организационно-правовых форм**: министерство, комитет, департамент, управление, агентство, государственный комитет и главное управление. Важно подчеркнуть, что в названии каждого органа исполнительной власти отныне используется слово «молодёжь» или словосочетание «молодёжная политика» либо «по делам молодёжи», а также производные от них. В конце 2023 г. было 11 региональных уполномоченных органов [8, с. 120-135] исполнительной власти, в названии которых не использовались термины, относимые к сфере молодежной политики.

Таким образом, после конституционной реформы 2020 г. молодежная политика в нашей стране воспринимается государством на всех уровнях публичной власти как самостоятельное направление деятельности, а не как приложение к сферам образования или спорта, что, в свою очередь, проявляется в том числе и в наименовании региональных органов исполнительной власти. Вместе с тем не поддается сомнению тезис, что молодежная политика не существует в управленческом вакууме, она тесно связана с другими направлениями государственной политики, обладая при этом надведомственным характером.

Схожей позиции придерживается профессор В.Т. Лисовский: «Органы по делам молодёжи должны не подменять отраслевые структуры, включённые в работу с молодёжью, а координировать их деятельность в интересах молодёжи и общества через механизмы государственной молодёжной политики» [10, с. 340].

Представляется, что ключевой задачей на ближайшую перспективу для развития сферы молодежной политики на региональном уровне по-прежнему остается появление отраслевых органов исполнительной власти во всех субъектах Российской Федерации. Почему это настолько важно для данной сферы?

При наличии в регионе межотраслевой структуры приоритет традиционно отдается одному из направлений социальной политики. К сожалению, в подобной управленческой конфигурации рассматриваемая в статье сфера зачастую отходит на второй план, получая финансирование и кадровое обеспечение по остаточному принципу, что в свою очередь не способствует повышению эффективности реализации молодежной политики.

Стоит подчеркнуть, что появление профильных органов во всех 89 регионах Российской Федерации позволит активизировать дискуссию о повышении статуса федерального агентства до самостоятельного министерства молодёжной политики на федеральном уровне, что тоже можно отнести к приоритетным задачам отрасли на ближайшие годы. Подобная трансформация остро необходима, так как реализация молодежной политики имеет межведомственный характер, поэтому в системе государственного управления ее не может эффективно осуществлять структура неравноценного порядка.

Таким образом, в контексте данного исследования автор пришел к следующим выводам:

1) Конституционная реформа 2020 г. оказала значительное влияние на развитие сферы молодежной политики на региональном уровне, запустив процесс обновления регионального законодательства, посвященного регулированию прав и свобод молодых людей.

2) Субъектам Российской Федерации необходимо актуализировать собственные Конституции и Уставы, инкорпорируя в них системообразующий термин «молодёжная политика».

3) Для выстраивания эффективной управленческой модели в сфере молодежной политики регионам Российской Федерации в ближайшее время стоит сфокусироваться на создании отраслевых органов исполнительной власти в структуре собственных администраций (правительств).

Литература

1. Аничкин Е. С. Законодательство субъектов Российской Федерации в области молодежной политики: состояние и пути совершенствования / Е. С. Аничкин, К. Е. Коваленко // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – № 2-2(82). – С. 91-95.
2. Верещак С. Б. Новые векторы правового регулирования молодежной политики в контексте федерального и регионального законотворчества / С. Б. Верещак, Л. А. Абрамова, А. В. Верещак // Право и практика. – 2021. – № 3. – С. 24-28.
3. Владислав Кузнецов: около 30 процентов жителей округа – это молодежь [Электронный ресурс] URL: <https://chukot.er.ru/activity/news/vladislav-kuznecov-okolo-30-procentov-zhitelej-okruga-eto-molodezh>.
4. Григорьев А. В. Конституционные основы молодежной политики Российской Федерации в области институтов народовластия / А. В. Григорьев // Закон и власть. – 2023. – № 2. – С. 30-35.
5. Закон Омской области от 13 марта 1996 года №46-ОЗ «О государственной молодёжной политике на территории Омской области» // Омский вестник, № 55, 28.07.2006 (утратил силу).
6. Закон Омской области от 23.06.2021 №2395-ОЗ (ред. от 01.10.2024) «О регулировании отношений в сфере молодёжной политики на территории Омской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 24.06.2021.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации - Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
8. Кочетков А. В. Государственная молодежная политика: поиск интегративной модели управления / А. В. Кочетков // Наука. Культура. Общество. – 2023. – Т. 29, № 3. – С. 120-135.
9. Перечень поручений по итогам заседания Госсовета (утв. Президентом РФ 29 января 2023 года № Пр-173ГС) [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70421> (дата обращения: 04 12 2024).
10. Социология молодежи: Учебник / Н. М. Боечко [и др.]; отв. ред. в. Т. Лисовский. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1996. 460 с.
11. Устав Краснодарского края: Принят решением краевого Совета народных депутатов 10 ноября 1993 г. № 17 п. 5 [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_krasnod/chapter/1/#block_901.