

Светлана ШАБЕЛЬНИКОВА

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ В МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ

В статье рассмотрена проблема распределения полномочий и предметов ведения между уровнями публичной власти в сфере молодежной политики. Сформулированы предложения по совершенствованию процесса их разграничения.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, разграничение полномочий, уровни публичной власти, федеральные органы власти

Тема разграничения полномочий между уровнями публичной власти является сегодня предметом обсуждения и дискуссий. Данный интерес обусловлен тем, что этот, казалось бы, технический вопрос оказывает большое влияние на стратегию и тактику развития государственной системы¹. Поэтому не случайно, что специальным Распоряжением Президента РФ была создана рабочая группа по вопросам перераспределения полномочий, которой выработаны предложения по его совершенствованию². Ниже мы попытаемся предложить собственное видение путей совершенствования разграничения полномочий в сфере молодежной политики.

Согласно ст. 71 и 72 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 совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов 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 законодательство³.

Однако де-факто задачи в области государственной молодежной политики реализуются на всех уровнях публичной власти. В Российской Федерации осуществляется правовое регулирование, функционируют специализированные органы власти, государствен-

¹ Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Аналитический вестник. 2007. № 27 (344).

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 27.06.2011 г. № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

³ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ). М.: Дашков и К, 2011.

ные и муниципальные учреждения по работе с молодежью, осуществляется бюджетное финансирование.

Так, на федеральном уровне полномочия в сфере молодежной политики до недавнего времени были определены положениями о соответствующих ведомствах: Положением о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации и Федеральном агентстве по делам молодежи Российской Федерации. Это — взаимодействие с общественными организациями и движениями, координация деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации в сфере молодежной политики, осуществление функций государственного заказчика федеральных целевых программ, научно-технических и инновационных программ и проектов⁴. Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 функции данных ведомств были переданы Министерству образования и науки Российской Федерации, на федеральном уровне осуществляются: выработка и реализация государственной молодежной политики; создание условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи; реализация профессиональных возможностей молодежи.

В субъектах Федерации полномочия в сфере молодежной политики осуществляют органы исполнительной власти по делам молодежи, которые в регионах имеют различный статус.

По данным 2010 г., на территории Российской Федерации действует:

- 31 министерство (из них 2 по молодежной политике, 29 совмещенных);
- 14 департаментов (из них 2 по молодежной политике, 12 совмещенных);
- 22 комитета (из них 11 по молодежной политике, 11 совмещенных);
- 12 управлений (из них 3 по делам молодежи, 9 совмещенных);
- 4 агентства (из них 3 по делам молодежи, 1 совмещенное)⁵.

Их основные функции — реализация программ по обеспечению жильем молодых семей, поддержка молодежных общественных организаций, работа с молодыми семьями, талантливой молодежью, трудоустройство молодежи, духовно-нравственное воспитание, работа с молодежью, оказавшейся в трудной жизненной ситуации, организация отдыха и пропаганда здорового образа жизни и пр. Всего на территории России органами по делам молодежи реализуется 220 программ.

Большая практическая работа ведется и на *муниципальном уровне*.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 408 (ред. от 20.05.2011 г.) «О Министерстве спорта, туризма и молодежной политики РФ»; Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 409 (ред. от 24.03.2011 г.) «О Федеральном агентстве по делам молодежи».

⁵ Пустозерова В. Работают, учатся и руководят. Реализация молодежной политики в регионах // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2011. № 6.

Молодежная политика муниципалитетов направлена на социальную поддержку молодежи и молодой семьи, поддержку общественных инициатив и талантливой молодежи, организацию занятости молодежи; на противодействие распространению преступности и наркомании в молодежной среде; на гражданское и патриотическое воспитание молодежи; на организацию работы по месту жительства; на развитие молодежного и детского самоуправления; на поддержку молодежного предпринимательства; на информационное сопровождение реализации муниципальной молодежной политики; на развитие сети учреждений.

Стоит отметить, что базовое федеральное законодательство в сфере разграничения полномочий изначально не содержало упоминаний о молодежной политике, соответственно у региональных и муниципальных структур не было законных оснований и ресурсов для ее реализации.

Благодаря инициативе региональных властей, общественных организаций федеральными законодателями были внесены изменения и в конце 2005 г. вступил в силу Федеральный закон № 199 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с разграничением полномочий». В соответствии с ним к полномочиям субъектов Федерации отнесено осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью. К полномочиям органов местного самоуправления — организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью соответственно в поселении и городском округе, осуществление мероприятий межпоселенческого характера⁶. Это позволило узаконить реализацию государственной молодежной политики, а также сохранить и обеспечить эффективное функционирование более 300 учреждений органов по делам молодежи субъектов Федерации и более 4,5 тыс. муниципальных учреждений (в них работает более 100 тыс. специалистов) и восстановить утраченные законодательные основы отношения институтов власти к молодежи⁷.

Таким образом, сегодня молодежная политика — это предмет совместного ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В то же время наблюдается дублирование ряда функций и разными уровнями власти осуществляются схожие виды услуг.

Преодоление этого дублирования, по нашему мнению, может быть осуществлено в раках следующей схемы:

⁶ Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ (ред. от 30.11.2011 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

⁷ Разграничение полномочий в сфере физической культуры, спорта и государственной молодежной политики (реализация федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). [Электронный ресурс]. Аналитическая информация к совещанию. Документ опубликован не был.

- федеральный Центр осуществляет разработку нормативных актов о молодежи, стратегическое планирование, разрабатывает и реализует отраслевые федеральные целевые программы, определяет систему мер по обеспечению охраны прав и законных интересов молодежи, готовит кадры по работе с молодежью, проводит научные исследования о молодежи;
- субъекты Федерации разрабатывают и принимают комплекс решений по региональной государственной молодежной политике в области налогообложения, занятости, труда, отдыха и пр., относящихся к ведению региона, представляют интересы молодежи в структуре исполнительной власти.

Таким образом, одним из путей решения проблем разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями публичной власти в рассматриваемой области должно стать закрепление на каждом уровне четко обозначенных и закрепленных федеральным законодателем функций. Роль федеральных и региональных властей — определение общей политики в отрасли и осуществление политического управления. Непосредственная же работа должна осуществляться муниципалитетами, при условии ее достаточного финансирования. В части же реализации бюджетных полномочий в сфере молодежной политики муниципалитеты должны быть наделены полномочиями по разработке и реализации государственных (муниципальных) программ в данной области. Это позволит планировать средства и объективно оценивать эффективность их расходования.

Еще один аргумент в пользу того, что основные функции в рассматриваемой сфере должны осуществлять органы местного самоуправления — это то, что в основном мероприятия по работе с молодежью непосредственно осуществляют муниципальные учреждения по работе с молодежью. С молодежью работают более 247 государственных учреждений регионального значения, подведомственных органам по делам молодежи, и более 4500 муниципальных учреждений сферы молодежной политики⁸.

Эти учреждения относятся к различным типам и видам.

Например, в Московской области действует 173 муниципальных учреждения по работе с молодежью. Из них: Молодежных центров — 83, Подростково-молодежных клубов — 62, Центров гражданского и патриотического воспитания — 13, Центров социально-психологической помощи — 13, Центров правовой помощи — 4, Молодежных бирж труда — 2, Центров информации для молодежи — 3, Центров профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи — 3. Такое сочетание федеральных, региональных и местных задач в области государственной молодежной политики оптимально.

⁸ Молодежная политика: [итоги работы по проведению Года молодежи в Рос. Федерации] // Вестник Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации. 2010. № 1. С. 199–266. Прил.: Молодежь и молодежная политика в России. С. 267–314.

Еще одна проблема — правомерность создания автономных учреждений для осуществления мероприятий с детьми и молодежью в субъектах Федерации и на территории муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами. В свою очередь, стратегией государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 г. № 1760-р, определено, что государственная молодежная политика является системой формирования приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, для развития ее потенциала в интересах России. Следовательно, она направлена на социально-экономическое и культурное развитие страны, обеспечение ее конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности.

Таким образом, для достижения вышеназванных целей могут создаваться учреждения, осуществляющие мероприятия по работе с детьми и молодежью (в т.ч. автономные), если их виды деятельности согласно уставам относятся к сферам науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, т.е. соответствующим сферам, установленным Федеральным законом № 174-ФЗ.