УДК [328.1:323-053.6](470+571:477)

Молоканов Ю.А.,
главный консультант секретариата Комитета
Верховной Рады Украины по вопросам семьи, молодежной политики,
спорта и туризма (Украина, г.Киев)

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИТЕТОВ ПО ВОПРОСАМ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УКРАИНЕ

Проведен сравнительный анализ особенностей структуры, полномочий комитетов по вопросам молодежной политики Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины, а также их роли в формировании и реализации государственной молодежной политики.

Предложены рекомендации по использованию российского и украинского опыта для усовершенствования участия соответствующих парламентских комитетов в формировании вышеуказанной политики и усилении парламентского контроля за ее реализацией.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, законодательное обеспечение, иностранный опыт, молодежь, парламентские комитеты, парламентский контроль.

Постановка проблемы. Высший законодательный орган играет большое значение в процессе формировании и реализации государственной молодежной политики (далее — ГМП) на постсоветском пространстве. Он принимает законы, определяющие механизмы реализации ГМП и одновременно контролирует исполнение этих законов в ходе реализации ГМП. В этом процессе участвуют различные парламентские институты, такие как парламентские фракции, Уполномоченный по правам человека, но все же ключевая роль отводится парламентским комитетам (комиссиям) по делам молодежи. Они организуют рассмотрение профильных законопроектов, контролируют соблюдение законодательства в области молодежной политики, организуют проведение парламентских слушаний, «круглых столов» по обсуждению актуальных проблем молодежной политики, привлекают общественность к участию в формировании и реализации ГМП. В то же время, учитывая двухпалатный состав российского парламента, полномочия молодежных ко-

митетов каждой из палат имеют свою специфику, связанную с их полномочиями.

Работа молодежных парламентских комитетов освещалась в научной литературе, прежде всего в Украине. В государственных докладах о положении молодежи [1 – 2] при общем изложении структуры, полномочий и деятельности органов государственной власти, отвечавших за формирование и реализацию ГМП, значительное внимание уделялось структуре, полномочиям и деятельности Комитета Верховной Рады Украины, к предмету ведения которого относилась молодежная политика. Один из соавторов государственных докладов, Е. Бородин, в своих монографиях [3 – 4] осветил роль молодежного парламентского Комитета в формировании и реализации государственной молодежной политики. В Российской Федерации (далее – РФ) в научной литературе освещению работы комитетов палат Федерального Собрания РФ, отвечавших за вопросы молодежной политики, уделялось мало внимания, и основная информация об их работе содержалась на сайтах соответствующих комитетов.

Не решенной ранее частью общей проблемы является проведение сравнительного анализа накопленного на постсоветском пространстве опыта деятельности парламентских комитетов, отвечающих за вопросы молодежной политики.

Целью статьи является сравнение опыта деятельности парламентских комитетов по вопросам молодежи в РФ и Украине и выработка путей усовершенствования этой политики.

Изложение основного материала. Анализируя опыт двух стран в организации участия парламентских комитетов по вопросам молодежи в реализации государственной молодежной политики, мы останавливаемся на таких вопросах: структура комитетов, их полномочия, законотворческая и контрольная деятельность.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации на протяжении первых 11 лет (в ходе работы I – IV созывов Думы) отдала предпочтение объединению в одном Комитете женских, семейных и молодежных вопросов. 30 марта 2005 г. Государственная Дума IV созыва создала Комитет по физической культуре, спорту и делам молодежи. В Государственной Думе V созыва (2007 – 2011 гг.) работал Комитет по вопросам молодежи. В Государственной Думе VI созыва с декабря 2011 г. вновь создан Комитет по физической культуре, спорту и делам молодежи.

В соответствии с Регламентом Государственной Думы Комитеты Госдумы осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Госдумой; осуществляют подготовку заключений к законопроектам и проектов постановлений, поступивших на рассмотрение Госдумы, организовывают парламентские слушания, проводят анализ практики применения законодательства [5].

До создания в декабре 2007 года отдельного Комитета по вопросам молодежи молодежная политика была второстепенным вопросом на фоне других направлений, за которые отвечал Комитет. Подтверждением этого является принятие за 19 лет работы Государственной Думы только одного Федерального закона, регулирующего вопросы ГМП (Федерального закона «О поддержке молодежных и детских объединений»), а также интервью и выступления руководителей семейно-молодежного и спортивно-молодежного комитетов, в которых редко говорилось о молодежной проблематике.

Надо отметить, что во время проведения «Правительственного часа» в 2009 году депутаты Государственной Думы критиковали Комитет по вопросам молодежи за слабую эффективность работы. Единственным законопроектом, за который отвечал Комитет по вопросам молодежи Госдумы V созыва, был проект Федерального закона о государственной молодежной политике в РФ, однако из-за отрицательного заключения Правительства РФ законопроект так и не был рассмотрен. Единственным достижением Комитета в сфере законотворчества стали разработка и принятие Постановления об Обращении Государственной Думы «К Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву об объявлении 2009 года Годом молодежи».

Тем не менее в течение 2008 – 2010 гг. было проведено 12 парламентских слушаний, на которых рассматривались различ-

ные аспекты молодежной политики, в том числе обеспечение жильем молодых семей, механизмы государственной поддержки талантливой молодежи, активизация работы студенческих строительных отрядов. развитие волонтерского движения в России [6]. Однако надо учитывать, что в Госдуме существует упрощенная процедура проведения парламентских слушаний: их проведение не требует принятия Постановления Госдумы, а решается Советом Госдумы; слушания могут проводиться председателем или заместителем председателя Комитета; по итогам слушаний не принимается ни одного нормативно-правового акта, а только издаются материалы выступлений (то есть в Верховной Раде Украины аналогом российских парламентских слушаний являются комитетские слушания). В 2010 г. Комитет начал утверждать рекомендации по итогам слушаний, однако они, в отличие от аналогичных украинских рекомендаций, не утверждаются Постановлением Госдумы и поэтому имеют значительное меньшее влияние на деятельность соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 17 марта 1999 г. была создана Временная комиссия по вопросам государственной молодежной политики. 30 января 2002 г. была создана Комиссия по делам молодежи и спорта. 18 июня 2008 г. создана Комиссия по делам молодежи и туризма. 9 ноября 2011 г. в процессе реформы структуры Совета Федерации были ликвидированы все комиссии Совета Федерации, в том числе комиссия по делам молодежи и туризма, и вопросы молодежной политики были отнесены к компетенции Комитета Совета Федерации по вопросам социальной политики [7].

В соответствии с Регламентом Совета Федерации комитеты Совета Федерации образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения принятых Госдумой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных законодательством к ведению Совета Федерации.

Комитет Совета Федерации разрабатывает и предварительно рассматривает законопроекты и поправки к законопроектам по вопросам своего ведения; осуществляет экспертизу принятых Госдумой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также осуществляет подготовку к ним заключений; готовит предложения к разделам проекта федерального бюджета в соответствии с вопросами своего ведения; предварительно рассматривает внесенные в Госдуму законопроекты, может предварительно рассматривать по согласованию с субъектами РФ проекты законов субъектов Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации; рассматривает федеральные и региональные целевые программы по вопросам своего ведения и их выполнение; организует проведение парламентских слушаний, «круглых столов» и других мероприятий по вопросам своего ведения; принимает участие в подготовке и проведении "Правительственного часа" на заседании Совета Федерации [8].

К ведению Комитета Совета Федерации по социальной политике в том числе относятся вопросы государственной молодежной политики; поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, государственной поддержки деятельности детских, юношеских и студенческих объединений, молодежных общественных объединений и движений, государственной поддержки граждан из числа молодежи, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, поддержки талантливой молодежи, профессиональной ориентации молодежи, содействия деятельности Палаты молодых законодателей [7].

Комиссии Совета Федерации в начале третьего тысячелетия активно участвовали в формировании и реализации ГМП. Так, Временная комиссия по вопросам государственной молодежной политики принимала участие в принятии Федерального закона "Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации", впоследствии отклоненного Президентом РФ, организовала в 2000 и 2001 гг. парламентские слушания на тему "Эффективная государственная молодежная политика –

необходимое условие становления новой России" и "Молодежная политика в современной России — проблемы и пути решения", выпустила много интересных аналитических материалов по вопросам ГМП. В 2005 г. Комиссией Совета Федерации по делам молодежи и спорта были подготовлены аналитические материалы по выполнению ФЦП "Молодежь России". Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и туризма провела несколько выездных заседаний по проблемам государственной молодежной политики — в Ленинградской области (февраль 2009 г.), Московской области (ноябрь 2009 г.), а также семинар-совещание "Об итогах работы студенческих строительных отрядов летом 2010 г."[9].

Вопросы молодежной политики были рассмотрены во время проведения «Правительственного часа» на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ в 2009 г., где Министр спорта, туризма и молодежной политики РФ проинформировал депутатов о состоянии реализации государственной молодежной политики. Также «Правительственный час» по молодежной политике в Совете Федерации проводился в феврале 2006 г.

В Верховной Раде Украины с 1990 г. действует Комитет (до июня 1996 г. Постоянная комиссия), отвечающий за вопросы молодежной политики. Верховная Рада УССР XII (I) созыва создала чисто молодежную комиссию (Постоянную комиссию по делам молодежи). Верховная Рада Украины следующего, XIII (II) созыва сформировала Постоянную комиссию (позже Комитет) по вопросам молодежи, спорта и туризма, в Верховной Раде Украины III созыва в мае 1998 г. был создан Комитет по вопросам молодежной политики, физической культуры и спорта, который в феврале 2000 г. был переименован в Комитет по вопросам молодежной политики, физической культуры, спорта и туризма. В Верховной Раде Украины IV созыва название Комитета было сохранено. Таким образом, все эти годы Комитет отвечал одновременно за направления молодежной политики, спорта и туризма. Верховная Рада Украины V созыва создала Комитет по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма, который был сохранен и во время работы Парламентов Украины VI и VII созыва. В итоге к предыдущим направлениям работы Комитета прибавилась политика по поддержке многодетных семей, семей с детьми.

Комитет Верховной Рады Украины в соответствии с украинским законодательством осуществляет функцию по подготовке законопроектов на рассмотрение Верховной Рады Украины, а также функцию контроля за соблюдением законодательства.

«Молодежный» Комитет Верховной Рады Украины сыграл большую роль в законодательном обеспечении государственной молодежной политики. Особо необходимо отметить в этом вопросе работу Постоянной комиссии по делам молодежи Верховной Рады Украины XII (I) созыва по подготовке к принятию Декларации Верховной Рады Украины "Об общих основах государственной молодежной политики" и Закона Украины "О содействии социальному становлению и развитию молодежи", Комитета Верховной Рады Украины III созыва — по подготовке к принятию Законов Украины "О молодежных и детских общественных организациях" и "О социальной работе с детьми и молодежью", Комитета Верховной Рады Украины IV созыва — по подготовке к принятию Законов Украины "Об Общегосударственной программе поддержки молодежи на 2004 — 2008 годы", "Об обеспечении молодежи, получившей высшее или профессионально-техническое образование, первым рабочим местом с предоставлением дотации работодателю", "Об обеспечении организационно-правовых условий социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки".

Комитет Верховной Рады Украины большое внимание уделял осуществлению парламентского контроля над реализацией государственной молодежной политики, прежде всего путем проведения "Дней Правительства" и парламентских слушаний. В 1997 — 2006 гг. было проведено 5 "Дней Правительства" по вопросам государственной молодежной политики. По результатам рассмотрения вопроса принималось Постановление Верховной Рады Украины, в которой анализировались действия Правительства и давались соответствующие

поручения. В то же время после внесения изменений в Регламент Верховной Рады Украины и перехода к проведению два раза в месяц "Часа Правительства", на этом мероприятии ни разу не рассматривались молодежные вопросы, что ослабило парламентский контроль над реализацией государственной молодежной политики.

В соответствии с требованиями Декларации "Об общих основах государственной молодежной политики" парламентские слушания о положении молодежи должны были проводиться ежегодно, однако фактически они состоялись только 7 раз. Кроме того, в марте 2006 года проводились парламентские слушания на тему "Состояние и перспективы развития молодежного жилищного строительства в Украине", а в феврале 2011 г. — парламентские слушания по вопросам оздоровления и отдыха детей и молодежи.

На слушаниях руководитель соответствующего центрального органа исполнительной власти делал доклад о современном состоянии государственной молодежной политики, с содокладом выступил председатель профильного Комитета. Выступали также Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, руководители других центральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Украины, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

На слушания постоянно приглашались представители всеукраинских и местных молодежных и детских общественных организаций. Они имели возможность выступить на слушаниях дня со своими предложениями по совершенствованию государственной молодежной политики и замечаниями относительно соблюдения законодательства в молодежной сфере, что позволяло молодежным и детским организациям участвовать в формировании ГМП и контролировать ее реализацию.

По результатам слушаний принимались Рекомендации, которые утверждались Постановлением Верховной Рады Украины. В Рекомендациях слушаний давались поручения Кабинета Министров Украины Генеральной прокуратуре Украины, местным органам исполнительной власти, органам местного самоуправления.

Таблица 1 — Сравнение особенностей деятельности парламентских комитетов по вопросам молодежи

Особенности деятельности Комитетов	Российские Комитеты	Украинские Комитеты
Вопросы, которые относятся к предметам ведения Комитетов	В 1993—2005 гг. вместе с молодежной политикой Комитет также отвечал за вопросы женщин и семьи, 2005—2007 гг. и с декабря 2011 года Комитет также отвечал за вопросы физической культуры и спорта. В 2007—2011 гг. Комитет занимался только молодежной политикой	Вместе с молодежной политикой Комитет также отвечает за вопросы законодательного обеспечения физической культуры и спорта, туризма, государственной семейной политики
Законотворческая деятельность по обеспечению реализации ГМП	Был принят только 1 Федеральный закон	Было принято 7 Законов Украины, создано комплексное законодательное обеспечение ГМП
Приоритетность вопросов развития ГМП	Почти все время работы Комитета (за исключением периода работы сугубо молодежного Комитета) молодежные вопросы были второстепенными в работе Комитета	Все время работы Комитета молодежная политика относилась к приоритетным вопросам работы Комитета
Контрольная деяльность	Проведено 12 парламентских слушаний, которые являются аналогами комитетских слушаний в Верховной Раде Украины, и 3 «Правительственных часа»	Проведено 7 парламентских слушаний, рекомендации которых были утверждены Постановлениями Верховной Рады Украины, и 5 «Дней Правительства»

Если сравнивать деятельность парламентских комитетов по вопросам молодежной политики Российской Федерации и Украины, необходимо отметить схожие предметы ведения, полномочия и мероприятия по осуществлению парламентского контроля над реализацией ГМП (парламентские слушания и «Правительственные часы» («Дни правительства»). В то же время, по мнению автора, парламентские слушания в Украине проходят на более высоком уровне, чем в Российской Федерации, поскольку их рекомендации, в которых анализировались действия Правительства в отношении соблюдения законодательства в молодежной сфере и давались предложения по совершенствованию ГМП, утверждались Постановлениями Верховной Рады Украины. В России в последние годы на «Правительственном часе» рассматриваются вопросы молодежной политики, тогда как украинский парламент ни разу на «Часе правительства» не рассматривал вопросы выполнения законодательства в молодежной сфере.

ВЫВОДЫ.

В Российской Федерации и в Украине созданы парламентские комитеты (комиссии), к предмету ведения которых относятся вопросы молодежной политики. Вышеуказанные комитеты (комиссии) имеют схожие предметы ведения, полномочия и мероприятия по осуществлению парламентского контроля над реализацией ГМП (парламентские слушания и «Правительственные часы» («Дни правительства»). В то же время преимуществом украинского опыта является более высокий уровень проведения парламентских слушаний, поскольку их рекомендации по усовершенствованию моложенной политики утверждаются Постановлениями Верховной Рады Украины и оказывают большее влияние на деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Преимуществом российского опыта является регулярное рассмотрение на «Правительственном часе» вопросов молодежной политики, тогда как в Украине на «Часе Правительства» ни разу не рассматривались вопросы выполнения законодательства в молодежной сфере.

На наш взгляд, из вышеописанного российского опыта для оптимизации украинской государственной молодежной политики целесообразно заимствовать практику регулярного проведения «Часа Правительства» по вопросам молодежной политики. Для оптимизации российской молодежной политики можно рассмотреть возможность утверждения рекомендаций парламентских слушаний Постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания.

Последующее исследование проблематики предполагает осуществление сравнительных исследований российского и украинского опыта с опытом других постсоветских стран.

Библиографический список

1. Молодь в умовах незалежної України (1991—2011 роки) : щорічна доповідь Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні / Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державний інститутит сімейної та молодіжної політики ; [редкол.: О.В. Белишев (голова) та ін.]. — Київ, 2012. — 316 с.

2. Нове покоління незалежної України (1991—2001 роки) : щорічна доповідь Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2001 р.) / кол. авторів : В.А. Головенько та О.О. Яременко (керівники) та ін.— К. : Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2002.— 211 с.

3. Бородін Є.І. Державна молодіжна політика в Україні: процесс формування та розвитку (1991—2004 рр.) : монографія / Є.І. Бородін.— Д.: Пороги, 2008. — 429 с.

4. Бородін Є І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991 — 2004 рр.) : монографія / Є.І. Бородін. — Д.: Герда, 2006. — 472 с.

5. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: [сайт]. [2012]. URL: http://www.duma.gov.ru/about/regulations/ (дата обращения: 11.12.2012).

6. Комитет Государственной Думы по вопросам молодежи: [сайт]. [2012]. URL: http://www.komitet10.km.duma.gov.ru/site.xp/049057.html дата обращения: 11.12.2012).

7. О комитетах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 9 ноября 2011 г. № 439-СФ: [сайт]. [2012]. URL: http://www.councils.gov.ru/lawmaking/sf/document/item/8882/ (дата обращения: 11.12.2012).

8. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: [сайт]. [2012]. URL: http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet/ (дата обращения: 13.12.2012).

9. Комитет Совета Федерации по делам молодежи и туризму. http://council.gov.ru/kom_home/kom_mol/pl_rep/index.html (дата обращения: 11.12.2012).

Molokanov U.A., e-mail: yuramol@mail.ru
Senior secretariat consultant of the Committee of Verkhovnaya Rada of Ukraine on the issues of family, youth, sports and tourism; applicant of the Academy of Municipal Management, (Ukraine, Kiev).

FEATURES OF THE PARLIAMENTARY COMMITTEES ON YOUTH POLICY IN RUSSIA AND UKRAINE

A comparative analysis of the structural features, the powers of committees on youth policy of the State Duma and the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation and the Parliament, as well as their role in the formation and implementation of state youth policy is carried out.

The recommendations for the use of Russian and Ukrainian experience to improve the participation of the relevant parliamentary committees in the formation of the above policies and strengthening of parliamentary control over its implementation are offered.

Key words: state youth policy, legislative support, international experience, youth, parliamentary committees, parliamentary control.