

Позняк А. Г.

*(Председатель Государственного комитета
по делам молодежи Республики Беларусь)*

**Нормативно-правовая база
государственной молодежной политики
Республики Беларусь и России:
сравнительный анализ**

Анализ основных тенденций развития ведущих мировых держав показывает, что правительства этих государств уделяют значительное внимание разработке и реализации национальной молодежной политики. Еще в 80-е гг. минувшего столетия Организация Объединенных Наций обратила внимание мирового сообщества на это явление. В 1985 г. вопрос о молодежной политике стал предметом обсуждения 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. По результатам дискуссии в ООН был принят итоговый документ «Руководящие принципы для дальнейшего планирования и осуществления соответствующих мер, касающихся молодежи». Указанный документ содержит рекомендации правительствам государств — членов ООН относительно ведения комплексной, сбалансированной молодежной политики. В частности, положения «Руководящих принципов» призваны содействовать делу поддержания мира, предусматривают законодательные меры по созданию рабочих мест для молодежи в сфере народного хозяйства и образования, предусматривают комплексное развитие молодежной политики в областях здравоохранения, культуры, спорта и туризма.

В соответствии с «Руководящими принципами для дальнейшего планирования и осуществления соответствующих мер, касающихся молодежи» (1985 г.) во многих странах мира начался процесс разработки национальных молодежных программ. Подобная отечественная программа была создана в виде Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» (1991 г.). Однако, распад СССР привел к тому, что указанная молодежная программа превратилась в достояние истории.

Пятнадцать молодых «независимых» государств, бывших ранее субъектами единого союзного государства, встали на путь создания

своих национальных нормативно-правовых баз, в т. ч. и касательно молодежной политики.

Белорусские законодатели первыми среди своих коллег в СНГ начали работу по созданию правовых основ государственной молодежной политики. Предварительно был изучен передовой опыт иностранных государств. Например, французский Закон «Об ассоциациях» (1901 г.), на основе которого на протяжении столетия строится работа всех молодежных служб и организаций страны; Закон ФРГ «О помощи детям и молодежи (1990 г.) и др. На основании аккумулированного отечественного и зарубежного опыта, 24 апреля 1992 г. был принят Закон Республики Беларусь «Об общих началах государственной молодежной политики в Республике Беларусь». В ст. 1 указанного Закона сформулировано понятие государственной молодежной политики, которая рассматривается как система социально-экономических, политических, организационных и правовых мер, направленных на поддержку молодых граждан Республики Беларусь в возрасте до 31 года [1].

Аналогичный возрастной ценз был установлен и российским законодателем в постановлении Верховного Совета Российской Федерации «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1993 г. № 5090–1. Для сравнения отметим, что § 7 германского Закона «О помощи детям и молодежи» от 26 июня 1990 г. определил молодежный возраст с 14 до 27 лет [2].

В соответствии со ст. 5 Закона «Об общих началах государственной молодежной политики в Республике Беларусь» были установлены основные принципы реализации государственной молодежной политики:

1. Сочетания государственных, общественных интересов и прав личности в формировании и реализации государственной молодежной политики;
2. Последовательности государственной молодежной политики;
3. Научной обоснованности и комплексности разработки государственной молодежной политики;
4. Учета интересов и потребностей молодых граждан;
5. Обеспечения защиты прав и законных интересов молодых граждан;

6. Гласности государственной молодежной политики;

7. Привлечения молодежи к непосредственному участию в формировании и реализации политики и программ, касающихся молодежи и всего общества.

В ст. 6 вышеназванного Закона были названы органы государственной власти и управления, призванные осуществлять на практике молодежную политику в Республике Беларусь.

В ст. 7–11 Закона были определены государственные гарантии реализации молодежной политики, такие, как: реализация права молодежи на труд, образование и обеспечение экономической самостоятельности молодых граждан страны.

Гарантом декларированных принципов и норм в соответствии со ст. 14 Закона «Об общих началах государственной молодежной политики в Республике Беларусь» призвано стать финансирование молодежной политики со стороны государства.

Однако, даже самый совершенный закон — это только декларация о намерениях, если не отлажен механизм его исполнения. Именно этот факт и объясняет четырехлетнее фактическое бездействие указанного Закона. Положение к лучшему начинает меняться с 1996 г., после июньской (1996 г.) встречи Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко с лидерами молодежных объединений страны. Среди множества поднятых на той встрече проблем жизни молодежи страны много говорилось о неэффективном действии национального законодательства, касающегося молодежной политики. Результат июньской встречи Главы государства с лидерами молодежных организаций Беларуси принес положительный результат.

По итогам встречи были приняты такие важные документы правового характера, как: Указ Президента Республики Беларусь «О первоочередных мерах в области реализации государственной молодежной политики в Республике Беларусь» от 17 июня 1996 г. за № 215 и Протокол встречи Президента Республики Беларусь с лидерами молодежных общественных объединений и представителями государственных органов по работе с молодежью. В указанных документах были очерчены пути реализации важнейших программ для молодежи посредством привлечения к решению этих задач общественных объединений самой молодежи. Анализ содержания «Основных

направлений государственной молодежной политики в Российской Федерации», принятых постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г., позволяет установить, что его разработчики в ходе подготовки документа также обстоятельно изучили содержание Закона Республики Беларусь «Об общих началах государственной молодежной политики в Республике Беларусь» и сделали много заимствований из него. Так, «Принципы государственной молодежной политики Российской Федерации» полностью переписаны из ст. 5 вышеуказанного Закона Республики Беларусь. Из изложенного выше следует, что процесс разработки и содержание важнейших нормативно-правовых актов Беларуси и России, касающихся государственной молодежной политики, свидетельствует о взаимодополняемости между законодательствами обеих стран.

Первым практическим шагом по реализации поставленных задач в Указе Президента Республики Беларусь от 17 июня 1996 г. стало постановление Кабинета Министров Республики Беларусь «Об утверждении Положения о Государственном комитете по делам молодежи Республики Беларусь» от 15 августа 1996 г. за № 543. Данным нормативно-правовым актом был утвержден статус, очерчены цели и задачи Государственного комитета по делам молодежи Республики Беларусь как центрального органа управления, подчиняющегося Кабинету Министров (ныне - Совету Министров Республики Беларусь), который в своей деятельности руководствуется законодательством Республики Беларусь.

Задачами Государственного комитета по делам молодежи Республики Беларусь в свою очередь являются:

1. Обеспечение социальных, экономических, организационных, правовых условий для развития молодежной политики в республике;
2. Взаимодействие с государственными органами и общественными молодежными объединениями, координация деятельности министерств, других центральных органов управления в сфере молодежной политики;
3. Подготовка проектов законодательных и иных нормативных актов по вопросам государственной молодежной политики и представление их в установленном порядке в Кабинете Министров Республики Беларусь;

4. Разработка республиканских комплексных и целевых программ по реализации государственной молодежной политики, внесение предложений в соответствующие органы по финансированию этих программ;

5. Участие в разработке и осуществлении мер по созданию условий для всестороннего развития молодежи, ее адаптации к самостоятельной жизни, обеспечение защиты прав и законных интересов молодых граждан, приобщение их к практическому решению социально-экономических проблем;

6. Осуществление поддержки молодой семьи, талантливой молодежи, молодежных объединений;

7. Взаимодействие с республиканскими молодежными и детскими объединениями;

8. Осуществление международных связей в сфере молодежной политики, координация сотрудничества с международными молодежными организациями по вопросам, отнесенным к ведению Комитета, содействие международным молодежным обменам.

Положение о Государственном комитете по делам молодежи Республики Беларусь также создавалось с использованием норм Положения о Комитете Российской Федерации по делам молодежи, которое было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 1994 г. № 1182. При этом отметим, что ныне в работе с молодежью Беларуси и России важным направлением остается индивидуальная работа с молодыми людьми. Решение этой проблемы лежит не только в правовой, но и социально-экономической сфере. Для сравнения отметим, что приоритетные задачи федеральной молодежной политики Германии изложены в § 11–15 Закона ФРГ «О помощи детям и молодежи» (1990 г.) и сводятся по своему содержанию к работе с молодежью; оказанию помощи молодежным организациям со стороны государственных и негосударственных структур; социальной работе с молодежью и защите прав детей и молодежи в ходе воспитательного процесса. Основной уклон в Законе ФРГ «О помощи детям и молодежи» сделан на индивидуальную работу с молодыми людьми, где важное место отводится реализации социальных гарантий не только для граждан страны, но также иммигрантов, переселенцев и лиц, не имеющих гражданства.

Практическим шагом в деле реализации государственной молодежной политики Республики Беларусь стало ассигнование только в 1997 г. 20000 млн рублей на осуществление государственной программы «Молодежь Беларуси» [3]. Кроме того, благодаря принятию ряда нормативно-правовых актов были конкретизированы и развиты многие положения Закона Республики Беларусь «Об общих началах государственной молодежной политики в Республике Беларусь» от 24 апреля 1992 г. Так, были приняты следующие правовые акты: Указы Президента Республики Беларусь «О специальном фонде Президента Республики Беларусь по социальной поддержке одаренных учащихся и студентов» от 12 января 1996 г. № 19; «О мерах по улучшению жилищных условий молодежи» от 10 сентября 1996 г. № 358 (с изм. и доп., внесенными в соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 18 октября 1996 г. № 428); «О вопросах деятельности фонда социальной защиты молодежи» от 28 января 1999 г. № 57. Следует отметить, что принятые решения по вопросам молодежной политики достаточно успешно реализуются в жизнь институтами государственной власти. Например, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь «О мерах по улучшению жилищных условий молодежи», уже в 1997 г. была открыта кредитная линия в АСБ «Беларусбанк» на 800 млрд рублей, что позволило к началу 2001 г. решить жилищную проблему 55 тыс. молодых семей.

В вопросе правового обеспечения социальной защиты молодежи законодатели Российской Федерации большие надежды возлагают на объединения самой молодежи. С этой целью в последние годы была сформирована правовая база. Ее основу составляют федеральные законы «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 28 июня 1995 г. и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 12 января 1996 г. В этих законах установлены основы правового статуса молодежных и детских общественных организаций, их нормы выполняют роль правовой характеристики данного вида общественных объединений. Там же закреплена обязанность государства осуществлять на постоянной основе меры по их поддержке.

Таким образом, сделан важный шаг вперед в правовом обеспечении государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений. Но это лишь начало пути, т. к. на фоне активного

обновления законодательной базы более заметны стали недостатки как самой этой базы, так и законотворческого процесса и правоприменительной практики.

В законодательстве имеются многочисленные противоречия и нестыковки, возникшие, очевидно, из-за интенсивной законотворческой работы последних лет. Проявляются неясности разделения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. В нарушение п. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации многие субъекты федерации приняли законодательные акты по вопросам взаимоотношений государства с молодежными и детскими общественными объединениями ранее принятия соответствующих федеральных законов, не имея при этом четких правовых, политических и социально-экономических ориентиров. Характерная черта принятых субъектами Российской Федерации законов — включение положений, на деле являющихся положением Конституции и Федеральных законов, составляющих концепцию соответствующих государственных намерений. Не отработаны в этих законах механизмы, применимые именно на региональном уровне.

Однако, недостатки законодательства не означают отсутствия реальной правовой основы для развития общественного движения. Основанием этого является многопрофильность общественных объединений, разнообразие их географического положения и поддержка молодежных объединений со стороны государства.

Правовой основой воспитательной работы среди молодежи Российской Федерации в 90-е гг. стала федеральная программа «Молодежь России», принятая Указом Президента Российской Федерации от 15 сентября 1994 г. за № 1922. Данный документ был разработан во исполнение постановления Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации». Основная задача по реализации программы была возложена на молодежные и детские объединения страны. Финансово-экономическое обеспечение предусмотрено за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. На реализацию программы из федерального бюджета на 1996–1997 гг. было выделено около 5 млн долларов.

Значительный положительный опыт в работе с молодежью накоплен в г. Москве, Московской, Нижегородской и Свердловской областях, а также в Республике Татарстан. В указанных субъектах Российской Федерации создано региональное молодежное законодательство [4]. Однако, во многих регионах России молодежная политика проводится не последовательно. Руководство субъектов Федерации ссылается на экономические трудности и отсутствие средств.

На фоне сложившейся обстановки в сфере воспитательной работы в Российской Федерации, белорусский опыт работы с молодежью оказался более эффективным. Он базируется на деятельности институтов государственной власти и массовых молодежных организаций, которые придерживаются в своей работе принципов государственной молодежной политики Республики Беларусь.

В Республике Беларусь создана и совершенствуется нормативно-правовая база, направленная на расширение международного сотрудничества молодежи. 2 марта 1998 г. был принят Указ Президента Республики Беларусь за № 92 «О Программе международного молодежного сотрудничества». Основная цель Программы международного молодежного сотрудничества – развитие и укрепление контактов молодежи Республики Беларусь со сверстниками из зарубежных стран, создание постоянно действующего многофункционального механизма международных связей молодежи.

Основные задачи Программы:

1. Содействие расширению и укреплению сотрудничества в области молодежной политики. Привлечение молодежи к реализации программ сотрудничества в области экономики, экологии, здравоохранения, образования, культуры, спорта и туризма;
2. Установление прочных связей с наиболее влиятельными молодежными международными и национальными организациями в странах СНГ и иных государствах, с зарубежными ассоциациями, фондами и объединениями;
3. Налаживание эффективного обмена информацией в области молодежной политики, проведение тематических семинаров, конференций и консультаций;
4. Ознакомление молодежи с культурным наследием разных стран, современным состоянием культуры;

5. Реализация программ молодежного предпринимательства, социальной помощи и туризма.

С целью финансирования программных мероприятий молодежного международного сотрудничества в 1998–2000 гг. белорусское государство выделило 38 млрд 716 млн рублей [5].

Международное молодежное сотрудничество в Российской Федерации в 90-е гг. строилось на основе Федеральной Программы «Молодежь России», точнее, ее подпрограммы № 12 — «Международное молодежное сотрудничество». Отметим, что указанный документ не дает ответа на ряд принципиальных вопросов. В нем не сформулирована основная цель международного молодежного сотрудничества, отсутствуют пути реализации поставленных задач и не указаны источники финансирования мероприятий программы. В программе также мало внимания уделяется развитию белорусско-российского молодежного сотрудничества. Разумеется, что большинство противоречий и нестыковок объясняются отсутствием опыта и интенсивной законотворческой работой в сфере молодежной политики последних лет. В этой связи особую ценность приобретает накопленный опыт в странах Западной Европы. Возьмем для примера Францию. В 1995 г. Дирекция по делам молодежи и ассоциативной жизни Франции (ДМАЖ) подписала протоколы с 29 странами, что позволило всем национальным молодежным ассоциациям (организациям) включиться в программу обменов по интересующим их направлениям [6].

Ежегодно около 150 тыс. молодых людей во Франции участвуют в реализации различных европейских программ, таких, как программа Европейского Союза «Молодежь для Европы», программа Совета Европы «Европейская молодежная кампания по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью».

ДМАЖ обеспечивает финансирование с французской стороны француско-немецкого офиса для молодежи (ОФАЖ), который существует с 1963 г., призван развивать связи между молодежью двух стран и способствовать взаимопониманию между ними. В рамках программ данного офиса проводятся обмены школьниками, студентами, рабочей молодежью, совместные стажировки профессионального характера, культурные мероприятия. В последние годы организуются обмены молодежи со странами Центральной и Восточной Европы.

В 90-е гг. в Республике Беларусь и Российской Федерации было принято свыше 100 нормативно-правовых актов, из них — 71 в Республике Беларусь, которые обеспечивают реализацию государственной молодежной политики в Союзном государстве.

В докладе проанализирована лишь часть правовых документов, которые обеспечивают реализацию государственной молодежной политики в Республике Беларусь и Российской Федерации. Анализ нормативно-правовой базы государственной молодежной политики наших стран позволяет судить о том, что многие нормативно-правовые акты требуют еще качественной доработки по форме и содержанию, но уже сегодня в Российской Федерации и Беларуси создана основа для многовекторной эффективной работы с молодежью. Бесспорно, что в этом огромная заслуга законодателей и разработчиков правовых актов обеих стран.

Литература и источники

1. Закон Республики Беларусь «Об общих началах государственной молодежной политики в Республике Беларусь» от 24 апреля 1992 г. // Ведымадзі Вярохунага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992 г. № 19. С. 18 (с изм. и доп. в Закон принятыми национальным Собранием Республики Беларусь от 18 июня 1997 г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 27. С. 87.
2. Закон Федеративной Республики Германии «О помощи детям и молодежи» от 26 июня 1990 г. в редакции, опубликованной 7 мая 1993 г. // Социально-молодежная работа: международный опыт. М., 1997. С. 219.
3. Закон Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 1997 г.». // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 8. С. 61.
4. Закон Республики Татарстан «О молодежи» от 19 октября 1993г. ; Закон Оренбургской области «О государственной молодежной политике в Оренбургской области» от 18 октября 1995 г. ; Закон Московской области «О региональной государственной молодежной политике в Московской области от 7 декабря 1995 г. // Государственная молодежная политика в Российской Федерации: Законодательство Российской Федерации и ведомственные нормативные акты.

М., 1996. Ч. 4. С. 122–180.

5. Указ Президента Республики Беларусь «О Программе международного молодежного сотрудничества» от 2 марта 1998 г. № 92. // Молодежь Беларуси. Информ. сборник Государственного комитета по делам молодежи Республики Беларусь. 1998. № 7. С. 5.

6. Курбатова Е. К. Государственная молодежная политика во Франции // Социально-молодежная работа: международный опыт. М., 1997. С. 117.

Станишевская Л. П.
(БГЭУ)

Национальный вопрос и законодательство Республики Беларусь

На протяжении многовековой истории население Беларуси характеризовалось своим полиэтничным составом, что обуславливалось ее особым геополитическим положением, историческими факторами, национальным характером и особенностями менталитета белорусов, в первую очередь необычайной толерантностью. Именно толерантность, терпимость и доброжелательное отношение к представителям иных этнических общностей позволили последним в течение столетий сохранять свои культурные и языковые особенности, религиозные верования.

Общеизвестно, что русские и украинцы, поляки и литовцы, цыгане и латыши, татары и евреи проникают на белорусские земли в период средневековья. С тех давних пор и по настоящее время отчетливо прослеживается тенденция к увеличению доли нетитульной национальности в составе населения Беларуси. И сегодня РБ — это полиэтничное государственное образование, в котором проживают представители более 120 национальностей (22, 1% согласно переписи 1989 г.).

Поэтому неслучайно руководство Республики Беларусь, основываясь на принципах международного права в сфере прав человека и национальных меньшинств, исходя из интересов мира и межнационального согласия, уделяет национальному вопросу особое внимание.