

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА
МОЛОДЕЖНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ

О. А. Фомичева

Филиал Оренбургского института менеджмента в г. Орске

Поступила в редакцию 20 февраля 2014 г.

Аннотация: *раскрываются проблемы правоприменительной практики по определению правового статуса молодежных парламентов. Выявлены противоречия действующего законодательства требованиям теоретического восприятия категории «молодежный парламент». Обозначены проблемы, препятствующие единообразному восприятию законодателем молодежных парламентов как конституционно-правовой категории. Предложено решение проблемы по правовой регламентации нормативно-правовых коллизий, которое позволит преодолеть возникшие причины неразвитости правового института.*

Ключевые слова: *молодежь, молодежный парламент, возраст члена молодежного парламента, правовой статус, законодательство.*

Abstract: *in article problems of law-enforcement practice by determination of legal status of youth parliaments reveal. Current legislation contradictions to requirements of theoretical perception of category «youth parliament» are revealed. In article the problems interfering uniform perception by the legislator of youth parliaments, as constitutional and legal category are designated. The solution on a legal regulation of standard and legal collisions which will allow to overcome the arisen reasons of backwardness of legal institute is offered.*

Key words: *youth, youth parliament, age of members of the youth parliament, legal status, legislation.*

Государственная власть в России реализуется посредством государственных органов¹, но главным источником власти является народ. Молодежный парламентаризм – это новый развивающийся институт управления государством особой категорией населения – молодежью. Молодежные парламенты в Российской Федерации являются предметом научного исследования конституционного права, политологии, социологии, менеджмента и других важных направлений науки. Молодежный парламент – это один из важных механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государства². Однако вопросу определения правового статуса молодежного парламента в системе государственного управления уделено недостаточное внимание.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.

² См.: Грив В. В. Взаимодействие гражданского общества и органов государственной власти в социальной сфере // Социальное и пенсионное право. 2010. № 4. С. 13–17.

На современном этапе развития парламентаризма институт молодежного парламента имеет общенациональное значение. Вместе с тем молодежный парламентаризм развивается медленно. Одной из ключевых причин неразвитости данного института называют отсутствие механизмов, способствующих вовлечению молодежи в общественные процессы³. Главным механизмом вовлечения молодежи в дела государства является четкая правовая регламентация этого института демократии.

В силу неоднородности взглядов на институт молодежных парламентов правовой статус молодежных парламентов не имеет единообразной правовой природы. Для определения правового статуса молодежных парламентов необходимо рассмотреть имеющиеся способы их регламентации.

Во-первых, молодежный парламент – это вид представительного объединения. Правовая основа формирования этой формы молодежного образования позволяет выявить общие черты представительства. Так, Молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоит из избранных на заседаниях региональных молодежных парламентов представителей молодежи⁴. Региональные парламенты, создаваемые при законодательных (представительных) органах власти, сформированы по принципу представительства молодежи из числа проживающих на соответствующей территории. Так, в Оренбургской области выдвижение кандидатов в Молодежный парламент осуществляется от региональных отделений общероссийских молодежных объединений, региональных и местных молодежных и детских общественных объединений, зарегистрированных в установленном законодательством порядке и имеющих статус юридического лица; муниципальных молодежных палат; советов молодежи предприятий (организаций, учреждений), расположенных на территории Оренбургской области, имеющих численность работников в возрасте от 16 до 35 лет не менее 50 человек; органов студенческого самоуправления образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования⁵.

Таким образом, молодежный парламент является представительным органом, избираемым в установленном порядке.

Во-вторых, молодежный парламент – это молодежное общественное объединение, обладающее функциями законотворчества. На законодательном

³ См.: Замышляев Д. В., Кирьянов А. Ю. Создание молодежных администраций как способ формирования кадрового резерва муниципальных служащих // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 44–48.

⁴ Об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Рос. Федерации от 27 июня 2008 г. № 688-5 ГД. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_140810.html (дата обращения: 26.12.2013).

⁵ О Молодежном парламенте Оренбургской области при Законодательном Собрании Оренбургской области : закон Оренбургской области от 24 августа 2012 г. № 1042/309-V-ОЗ : принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 15 августа 2012 г. № 1042 // Оренбуржье. 2012. 6 сент.

уровне за молодежными парламентами закрепляется функция по участию молодежи в законотворческом процессе. Так, в Молодежном парламенте при Государственной Думе основной формой работы является заседание⁶, на котором рассматриваются вопросы законотворческой инициативы. Так, в повестке дня заседания от 19 октября 2012 г. рассматривался проект закона «Об общих принципах организации молодежного самоуправления в Российской Федерации». Законопроект предполагал закрепить правовые основы функционирования всех молодежных политических организаций в России, а также на уровне федерального закона закрепить единообразный порядок функционирования системы молодежных политических органов: молодежных парламентах, молодежных правительствах и т.д.⁷

В-третьих, молодежный парламент – это объединение молодежи общенационального спектра действия, который создается на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления. В Российской Федерации созданы и действуют молодежные парламента на всех уровнях управления государством.

Общенациональный уровень молодежного парламента представлен Всероссийской общественной организацией «Единое молодежное парламентское движение Российской Федерации» и Молодежным парламентом при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Палатой молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Окружное представительство молодежных парламентариев осуществляется в Координационных Советах Молодежных парламентах федеральных округов Российской Федерации в соответствии с территориальными образованиями. Так, в Дальневосточном федеральном округе создан координационный Совет, который получил название: Парламентская Ассоциация «Дальний Восток и Забайкалье», Совет молодежных парламентах Дальнего Востока и Забайкалья. Совет действует в составе добровольного объединения молодежных парламентах при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, входящих в Ассоциацию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья⁸.

⁶ О Регламенте Общественной Молодежной палаты (Молодежного парламента) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации : решение Общественной Молодежной палаты (Молодежного парламента) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации № 01/04-МП от 15 апреля 2011 г. URL: <http://newparlament.ru/pages/view/documents/88> (дата обращения: 26.12.2013).

⁷ Об общих принципах организации молодежного самоуправления в Российской Федерации : проект закона // Официальный сайт. Молодежное парламентское движение России. URL: <http://newparlament.ru/pages/view/documents/88> (дата обращения: 26.12.2013).

⁸ О Регламенте Совета молодежных парламентах Дальнего Востока и Забайкалья : решение Совета молодежных парламентах Дальнего Востока и Забайкалья от 11 апреля 2007 г. № 1. URL: <http://pa-dv.ru/Site.aspx?a=270400308> (дата обращения: 27.12.2013).

Региональное представительство молодежных парламентов создано во всех субъектах РФ. Правовая основа функционирования таких парламентов имеет различную правовую природу. Традиционно в субъектах РФ правовой статус региональных молодежных парламентов обретает законодательные основы и реализуется в специализированном законодательстве. Так, правовой статус Московского областного молодежного парламента установлен на уровне закона субъекта РФ⁹. Применяются также и формы подзаконного урегулирования правового статуса молодежных парламентов. Так, в Ленинградской области Молодежный парламент учрежден подзаконным актом субъекта РФ – постановлением законодательного (представительного) органа – и не имеет специальных норм законодательного регулирования¹⁰.

Региональные парламентарии не всегда закрепляют основы правового статуса молодежных парламентов в специальном законодательстве, т.е. молодежные парламенты определяются как вспомогательный элемент участия молодежи в политической системе общества. Так, в Тульской области учреждение молодежного парламента следует из законодательства о молодежной политике. При этом в законе отражается, что молодежные совещательные органы являются одной из форм участия молодежи в управлении общественной жизнью¹¹. Таким образом, правовым основам регламентации статуса молодежного парламента не во всех регионах уделяется должное внимание.

Местный уровень молодежного представительства не обладает достаточной нормативной базой по регламентации молодежных парламентов. Федеральное законодательство, регулирующее основы местных молодежных парламентов, отсутствует. Именно поэтому порядок функционирования муниципальных молодежных парламентов местного уровня регламентирован на уровне законов субъектов РФ. Вместе с тем региональных законов, регламентирующих правовую основу деятельности местных молодежных парламентов, очень мало. Например, в Оренбургской области на законодательном уровне определен статус муниципальных молодежных парламентов в Законе «О деятельности органов молодежного самоуправления в Оренбургской области»¹², в котором установлены пределы правового регулирования муниципальных молодежных парламентов. Так, мо-

⁹ О Московском областном молодежном парламенте : закон Московской области от 16 апреля 2010 г. № 40/2010-ОЗ : принят постановлением Мособлдумы от 8 апреля 2010 г. № 4/115-П // Ежедневные новости. Подмосковье. 2010. 24 апр.

¹⁰ Об образовании Молодежного парламента Ленинградской области : постановление Законодательного Собрания Ленинградской области от 28 марта 2012 г. № 264 // Вести. 2012. 6 апр.

¹¹ О регулировании отдельных отношений в сфере государственной молодежной политики в Тульской области : закон Тульской области от 16 июля 2012 г. № 1788-ЗТО : принят Тульской областной Думой 12 июля 2012 г. // Тульские известия. 2012. № 103. С. 4.

¹² О деятельности органов молодежного самоуправления в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 16 ноября 2012 г. № 1210/350-V-ОЗ : принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 6 ноября 2012 г. № 1210 // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2012.

лодежная палата (парламент) соответствующей территории образуется на основании закона Оренбургской области и нормативного правового акта представительного органа муниципального образования.

Самым распространенным способом закрепления нормативного регулирования правового статуса молодежных парламентов, создаваемых в муниципальных образованиях, являются уставы муниципальных образований. В уставах муниципальных образований закрепляются следующие основы правового статуса молодежных парламентов:

- определяют цели по реализации инициатив молодежи при формировании и осуществлении социально-экономической политики¹³;
- устанавливают исключительные полномочия представительного органа по учреждению молодежных парламентов в муниципальных образованиях¹⁴;
- наделяют местные парламенты правотворческой функцией, проявляющейся в наделении их полномочиями по внесению проектов правовых муниципальных актов¹⁵.

Более подробно на уровне местного самоуправления закреплён статус молодежных парламентов в положениях. Такие положения утверждаются представительным органом местного самоуправления. Положения определяют правовой статус молодежных парламентов. Так, в муниципальном образовании Вологодской области молодежный парламент является коллегиальным, совещательным и консультативным органом, формируемым при представительном органе и полностью подотчетным ему¹⁶.

В-четвертых, молодежный парламент – это объединение лиц определенной возрастной группы населения. Максимальный и минимальный возраст парламентария определяют пределы начала и окончания срока его полномочий. Поэтому возраст члена молодежного парламента должен закрепляться в правовых нормах, регламентирующих статус молодежных парламентов всех уровней власти. Возрастной ценз членов молодежных парламентов является ключевой характеристикой статуса молодежных парламентов.

¹³ Устав муниципального образования «Сергиево-Посадский муниципальный район Московской области»: принят решением Совета депутатов Сергиево-Посадского муниципального района МО от 29 февраля 2012 г. № 20/2-МЗ // Вперед. 2012. № 16 (спецвыпуск).

¹⁴ Устав муниципального образования «Городское поселение Ликино-Дулево» (новая редакция): принят решением Совета депутатов городского поселения Ликино-Дулево Орехово-Зуевского муниципального района МО от 28 ноября 2012 г. № 130/13 // Информационный вестник городского поселения Ликино-Дулево. 2013. 10 янв.

¹⁵ О принятии Устава муниципального образования «Лысьвенский городской округ»: решение Думы Лысьвенского городского округа от 20 декабря 2012 г. № 266 // Бюллетень правовых актов Лысьвенского муниципального района. 2012. № 126, ч. 1.

¹⁶ О Молодежном парламенте Великоустюгского муниципального района: решение Представительного органа местного самоуправления Великоустюгской Думы от 14 декабря 2012 г. № 130 (вместе с «Положением о Молодежном парламенте Великоустюгского муниципального района») // Советская мысль. 2012. 26 дек.

Причиной создания молодежных парламентов в России является вовлечение именно молодежи в политическую жизнь общества. Одновременно с этим законодательство Российской Федерации не определяет единого возрастного ценза для молодежи как основу правового статуса молодежного парламента. Исходя из общих положений правовых источников, возраст молодежи исчисляется с 14 лет¹⁷, а предельный возраст по действующему законодательству федерального уровня – 30 лет¹⁸.

Концепт «молодежь» является не только правовым, но и ключевым социально-демографическим понятием. Определение половозрастных характеристик населения осуществляет наука демография. При этом источники демографии не определяют молодежь как отдельную группу. В демографии используется иной термин: «классификация возраста» – распределение населения по укрупненным возрастным группам населения (дети, молодежь, взрослое население, старики и др.)¹⁹. Отсутствие четких характеристик возраста молодежи в науке дает основание к регулированию возрастного ценза молодежи в законодательстве. Таким образом, возраст, определяющий пределы группы молодежи, подвержен регулированию в источниках права, определяющих правовой статус молодежных парламентов.

Правоприменительная практика регламентации пределов возрастных характеристик молодежных парламентов неоднородна. На федеральном уровне минимальный возраст парламентария определен как 18-летний²⁰. На региональном уровне статус члена молодежного парламента определяется законодателем самостоятельно. Выбор молодежи как отдельной группы законодательными органами субъектов РФ обозначен возрастом 14, 16 и 18 лет.

Возраст парламентария в регионах может определяться как на уровне регионального закона, так и подзаконных правовых актов. Так, в Хабаровском крае определен 14-летний минимальный возраст членства парламентария. Этот возраст для молодежного парламентария установлен на уровне как регионального молодежного парламента²¹, так и местного молодежного

¹⁷ О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи»: указ Президента РФ от 25 июня 2012 г. № 892 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 27. Ст. 3679.

¹⁸ О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений: федер. закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27. Ст. 2503.

¹⁹ См.: Карманов М. В., Егорова Е. А., Царегородцев Ю. Н. Демография: учеб. пособие. М., 2011. URL: <http://www.iprbookshop.ru/8605> (дата обращения: 28.12.2013).

²⁰ Об утверждении Положения об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 г. № 1979-IV ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 25. Ст. 2481.

²¹ О Молодежной общественной палате при Законодательной Думе Хабаровского края: постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 28 апреля 2004 г. № 1186 // Приамурские ведомости. 2004. 2 июня.

представительства²². В Амурской области определяется 16-летний минимальный возраст для участия в молодежных парламентах²³. В Республике Удмуртия минимальный возраст участия молодежи в парламентских делах определен 18-летним цензом²⁴.

Максимальный возраст члена молодежного парламента отображает пределы, характеризующие прекращение деятельности парламентария в соответствующем молодежном парламенте. Такие пределы различны. Федеральное законодательство определяет молодежь как категорию граждан, не достигших 30-летнего возраста. Вместе с тем молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания определяет предельный возраст парламентария в 35 лет²⁵. Таким образом, возрастной ценз для молодежи, определяемый законодателем для молодежного парламента при Государственной Думе, не соответствует нормам федерального законодательства по определению данной категории населения.

В субъектах РФ прекращение полномочий члена молодежного парламента устанавливается в различных возрастных рамках. Традиционно предельный возраст члена молодежного парламента ограничен 30-летием или 35-летием. Так, в Амурской области прекращение полномочий члена молодежного парламента обусловлено достижением членом молодежного парламента 31-летнего возраста²⁶. Ямало-Ненецкий автономный округ в состав Молодежного парламента включает граждан Российской Федерации в возрасте до 35 лет, постоянно проживающих на территории автономного округа²⁷.

В субъектах РФ отсутствует единообразная регламентация в нормах права возрастных характеристик молодежи. Так, в Республике Карелия

²² Об утверждении Положения о Молодежной общественной палате при Собрании депутатов Комсомольского муниципального района : решение Собрания депутатов Комсомольского муниципального района Хабаровского края от 20 февраля 2013 г. № 365 // Приамурье. 2013. 13 марта.

²³ О Молодежном парламенте Амурской области : постановление Законодательного Собрания Амурской области от 19 декабря 2008 г. № 12/768 // Амурская правда. 2009. № 4. С. 6.

²⁴ Об утверждении Положения о Молодежном парламенте при Государственном Совете Удмуртской Республики : постановление Государственного Совета Удмуртской Республики от 31 марта 2009 г. № 249-IV. URL: http://www.udmgossovet.ru/udmurtskaya_respublika/konstitutsiya/ (дата обращения: 28.12.2013).

²⁵ Об утверждении Положения об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 2005 г. № 1979-IV ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 25. Ст. 2481.

²⁶ О Молодежном парламенте Амурской области : постановление Законодательного Собрания Амурской области от 19 декабря 2008 г. № 12/768 // Амурская правда. 2009. № 4. С. 6.

²⁷ О Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа : постановление Законодательного Собрания ЯНАО от 21 марта 2012 г. № 974 (вместе с «Положением о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа») // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2012. № 2. Ст.12.

возрастные ограничения для члена молодежного парламента установлены на уровне закона. Молодежь (молодые граждане) – социально-демографическая группа населения в возрасте от 14 до 30 лет²⁸. При этом Молодежный парламент в Республике Карелия сформирован по указанному в законе принципу, подчиненному данным возрастным характеристикам молодежи²⁹.

В Оренбургской области, согласно региональному законодательству, молодежь – это физические лица, возраст которых составляет не менее 14 лет и не превышает 30 лет³⁰. Вместе с тем возраст членов молодежного парламента в данном регионе установлен от 16 до 35 лет³¹. Определение возраста молодежи в Оренбургской области не соответствует заявленному возрастному цензу, установленному законодателем для формирования молодежного парламента.

Таким образом, правовой статус молодежных парламентам обусловлен наличием требований по возрасту. Правоприменительная практика регламентации правового статуса молодежных парламентам по определению возрастного ценза, предъявляемого к членам молодежного парламента, требует определения единообразного подхода.

Молодежь – это социально-демографическая группа; критерий к определению возраста к данной категории не может быть различен. Возраст молодежи, равно как и возраст членства всех молодежных парламентам в России, должен быть определен на уровне федерального законодательства. Возраст членов молодежных парламентам необходимо установить в определенных рамках, определяемых на концептуальном уровне, содержащемся в правовой категории «Молодежь», соотносимой с социально-демографической категорией.

Итак, исследование правоприменительной практики регламентации правового статуса молодежных парламентам показало наличие существенных проблем по закреплению правовой природы данного демократического института, в частности: недостаточной четкости и отсутствия единообразного правового определения статуса молодежных парламентам, отсутствия детальной регламентации их правовых статусов, наличия пробелов в праве и коллизий в сфере их регулирования. Устранение противоречий законодательства как федерального, так и регионального уровней власти позво-

²⁸ О государственной молодежной политике в Республике Карелия : закон Республики Карелия от 18 января 2010 г. № 1359-ЗРК : принят ЗС РК 24 декабря 2009 г. // Собр. законодательства РК. 2010. № 1. Ст. 4.

²⁹ О Молодежном парламенте Республики Карелия : постановление Законодательного Собрания Республики Карелия от 14 июля 2011 г. № 2193-IV ЗС // Собр. законодательства РК. 2011. № 7. Ст. 1021.

³⁰ О государственной молодежной политике в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 1 сентября 2006 г. № 579/107-IV-ОЗ : принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 16 августа 2006 г. № 579) // Южный Урал. 2006. 30 сент.

³¹ О Молодежном парламенте Оренбургской области при Законодательном Собрании Оренбургской области : закон Оренбургской области от 24 августа 2012 г. № 1042/309-V-ОЗ : принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 15 августа 2012 г. № 1042 // Оренбуржье. 2012. 6 сент.

лит решить проблемы недостаточного развития института молодежного парламентаризма. Создание четко сформулированного норматива правовых механизмов, способствующих вовлечению молодежи в общественные процессы, будет способствовать ускорению процесса становления правового демократического государства.

Филиал Оренбургского государственного института менеджмента в г. Орске

Фомичева О. А., кандидат юридических наук, заведующая кафедрой менеджмента и маркетинга

E-mail: olga-fomicheva@mail.ru

Tel.: 8-905-896-71-40

Branch of the Orenburg State Institute of Management in Orsk

Fomicheva O. A., Candidate of Legal Sciences, Head of the Management and Marketing Department

E-mail: olga-fomicheva@mail.ru

Tel.: 8-905-896-71-40