**КРАТКИЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ**

Новый проект Закона РК о государственной молодежной политике в Республике Казахстан разработан в соответствии с Концепцией государственной молодежной политики до 2020 года[[1]](#footnote-1) для замены действующего Закона о государственной молодежной политике[[2]](#footnote-2).

Как следует из преамбулы законопроекта, он направлен на создание правовых основ формирования и реализации государственной молодежной политики в Республике Казахстан.

В этой связи для сравнения целесообразно привести ряд международных стандартов формирования государственной молодежной политики[[3]](#footnote-3).

Со­временная, отвечающая запросам XXI в. кон­цепция молодежной политики основана на изучении прошлых подходов к молодежи и современных вызовов.

С точки зрения выстраивания государст­венной политики в отношении молодых людей не старше 18 лет необходимо использовать международные документы, касающиеся прав детей, прежде всего такой основополагающий международный правовой документ, как Кон­венция ООН о правах ребенка[[4]](#footnote-4), кото­рая содержит обоснование и описание основ­ных прав детей в современном мире, а также Всемирную декларацию об обеспечении вы­живания, защиты и развития детей[[5]](#footnote-5), принятую на Всемирной встрече на высшем уровне 30 сентября 1990 г.

В целом ряде документов ООН нашли отражение основ­ные вопросы молодежной политики на меж­дународном уровне и были даны рекомендации прави­тельствам стран - членов организации по осуществлению молодежной политики на на­циональном уровне.

Первые документы в дан­ной области были приняты еще в 1965-1970 гг. и направлены на провозглашение прав и основных свобод молодежи, таких как право на жизнь, труд, образование и др.

Более пристальное внимание молодежной поли­тике на международной арене стали уделять с конца 70-х - начала 80-х годов.

С этого времени дея­тельность в этом направлении приобрела си­стемный характер и стала активно развиваться.

В 1979 г. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) в своей резолюции 34/151 провозгласила 1985 г. Международным годом молодежи[[6]](#footnote-6). ГА ООН была уверена, что этот год будет полезным для мобилизации усилий на местном, нацио­нальном, региональном и международном уровнях, во-первых, с целью создания наилуч­ших условий для молодежи в области образо­вания, получения профессии и условий жизни для обеспечения ее активного участия во все­стороннем развитии общества; во-вторых, с целью поощрения подготовки новой нацио­нальной и местной политики и программ в соответствии с опытом каждой страны. Те­мы этой резолюции отражены в Руководящих принципах и Всемирной программе действий, касающейся молодежи, до 2000 г. и на после­дующий период.

В резолюции 40/14[[7]](#footnote-7) ГА ООН, подчеркивая важ­ность активного и непосредственного участия молодежи и молодежных организаций, орга­низуемых на местном, национальном, регио­нальном и международном уровнях, одобрила руководящие принципы для дальнейшего пла­нирования и осуществления соответствующих последующих мер, касающихся молодежи.

Главной целью молодежной политики ста­ло расширение активного участия молодежи и молодежных организаций в жизни общества на национальном уровне, обеспечение и до­стижение мира во всемирном масштабе в соот­ветствии с разработанной формулой **«Участие, развитие, мир»**. Проблемы молодежи ежегодно рассматривались в докладах Гене­рального секретаря ООН.

ГА ООН одобрила большое количество резолюций и рекомен­даций, касающихся прав и свобод молоде­жи.

Так в своих резолюциях 43/94 (1988)[[8]](#footnote-8) и 44/59 (1989)[[9]](#footnote-9) она обратила внимание на важ­ность статуса молодежи, особенно молодеж­ных неправительственных организаций, исхо­дя из содержания права на свободу ассоциа­ций, что сделало возможным прямое участие молодежи на всех стадиях и уровнях импле­ментации международно-правовых стандар­тов молодежной политики и проектов госу­дарства по защите прав молодежи.

Особую роль в обеспечении прав молодежи играет резолюция ГА ООН 2037 (XX) «Про­возглашение среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания разных на­родов» (1965)[[10]](#footnote-10). Декларация о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного ува­жения и взаимопонимания между народами призывает правительства, неправительствен­ные организации и движения молодежи при­знать излагаемые шесть принципов данного документа и обеспечить их соблюдение путем проведения надлежащих мероприятий.

Одним из важных документов, регламенти­рующих права молодежи, является резолюция 31/130 «Право молодежи на участие в соци­альном и экономическом развитии и исполь­зование права на жизнь, труд и образование»[[11]](#footnote-11). Данная резолюция провозглашает роль мо­лодежи в защите права на жизнь, труд и об­разование. Резолюция рекомендовала государствам-участникам обозначить важность роли молодежи и необходимость ее участия в формировании будущего человечества. Государствам-участникам предлагалось не ума­лять роль неправительственных организаций в обеспечении защиты прав и обязанностей молодежи.

Наряду с ГА ООН, активное участие в ре­шении проблем международной защиты прав молодежи принимает Экономический и соци­альный совет ООН (ЭКОСОС). В его резолюции 1983/17[[12]](#footnote-12) провозглашается право на уча­стие молодежи в социальном и экономиче­ском развитии и реализации права на жизнь, труд и образование. Данная резолюция обра­тила внимание на участие государств в интег­рации молодежи, направленной на усиление защиты экономических, социальных, полити­ческих и гражданских прав и свобод. Рекомен­дуется государствам-участникам особо со­блюдать права незанятой молодежи.

В период с 1965 по 1975 г. ГА ООН и ЭКОСОС выделили три основные темы в области мо­лодежи: **участие, развитие и мир**. Была так­же подчеркнута необходимость проведения международной политики в интересах моло­дежи.

Несомненным достижением ЭКОСОС в пре­дупреждении дискриминации среди молоде­жи является резолюция 1984/15[[13]](#footnote-13), которая за­крепила статус молодых женщин.

Резолюция «О равных возможностях молодых мужчин и женщин в современном мире» состоит из не­скольких составляющих: резолюции 40/16[[14]](#footnote-14), резолюции 42/53[[15]](#footnote-15) и резолюции 1984/15. В частности, ООН рекомендует государствам-участникам должным образом принимать во внимание все требования по распростране­нию информации о трудоустройстве, особен­но среди молодежи. Нельзя не отметить тот факт, что резолюция 40/16 призывает госу­дарства обеспечивать молодежь не только трудоместами, но и возможностью доступа к высшему профессиональному образованию.

Важным достижением ЭКОСОС является и разработка основных положений политики и программ по провозглашению прав молоде­жи. Данные положения содержатся в резолю­циях 47/85[[16]](#footnote-16), 44/59[[17]](#footnote-17), 45/103[[18]](#footnote-18), 43/94.

Резолюция 47/85 указывает, что при импле­ментации соответствующих актов ООН при­оритет должен отдаваться признанию прав молодежи как составной части блока прав человека. Должны учитываться проблемы со­временной молодежи, не затронутые в резо­люциях ГА ООН и ЭКОСОС, такие как го­лод, наркотическая зависимость, заболева­ния, включая СПИД, и загрязнение окружаю­щей среды. Особо отмечается, что права лиц, не достигших совершеннолетия, но достигших 15-летнего возраста, частично регулируются Конвенцией по правам ребенка 1989 г.

Государства совместно с органами ООН, особенно с ЭКОСОС, призываются сконцент­рироваться на создании специальных межпра­вительственных и неправительственных орга­низаций по имплементации прав молодежи.

Резолюция 44/59 направлена на обеспече­ние реализации права молодежи на участие в политической и социально-экономической жизни каждого конкретного государства. От­мечается особая важность того, что ООН со­здает условия, в которых молодежь и моло­дежные неправительственные организации более эффективно обеспечиваются правом на получение достоверной информации о фор­мах участия в системе ООН.

Резолюция 44/59 регламентирует и свободу ассоциаций, отмечая, что согласно Всеобщей декларации прав человека и Международному пакту о гражданских и политических правах, а равно в соответствии с иными междуна­родными документами по правам человека го­сударства обязаны обеспечить активное и прямое участие молодежи на всех стадиях имплементации, проектов и программ по реа­лизации свободы ассоциаций молодежи. При этом следует отметить, что представителям молодежи необходимо иметь доступ к источ­никам разъяснения и толкования содержания свободы ассоциаций.

В резолюции 43/94 отмечается важность взаимодействия ООН и молодежных неправи­тельственных организаций в форме активного участия представителей молодежи в работе органов ООН и в ее специализированных уч­реждениях. Такое взаимодействие должно быть основано на получении адекватной ин­формации о проблемах молодежи и на инфор­мировании органов ООН для нахождения оп­тимальных решений этих проблем. Резолюция особо подчеркивает, что использование прав молодежи (в частности, права на образование или права на труд) должно осуществляться с учетом положений Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

На 62-й сессии ГА ООН был обсужден до­клад Генерального секретаря и принят доку­мент «Политика и программы, касающиеся молодежи: участие, развитие, мир»[[19]](#footnote-19).

Существенную роль в за­щите прав и свобод молодежи играет ЮНЕСКО. Еще в 1947-1948 гг. была принята резолюция ЮНЕСКО «Образо­вательная хартия молодежи». Генеральный директор ЮНЕСКО целью данной резолюции назвал провозглашение создания системы международного образования, преодолеваю­щего барьер к доступу всех к образованию, и шагом к созданию международной Хартии молодежи.

1990 г. был объявлен Международ­ным годом грамотности молодежи.

По линии ЮНЕСКО с 1979 г. принято свыше 100 доку­ментов, касающихся проблем молодежи. В них подчеркивается, что молодые люди своим тру­дом должны реализовывать свои цели, быть в «постоянном риске» и строить свою судьбу в современном сложном мире. Под эгидой ЮНЕСКО с 1985 г. организован Всемирный конгресс по вопросам молодежи, постоянно работает круглый стол «Молодежь. Образо­вание. Труд».

В рамках Международной организации труда (МОТ) основными проблемами в сфе­ре прав молодежи признаются безработица, невозможность обеспечения равного досту­па к труду и предоставление возможности профессионального обучения. МОТ были приняты следующие документы: Конвенция № 123 «Минимальный возраст допуска молоде­жи к подземным работам в шахте»; Рекомен­дация №146 «Минимальный возраст трудо­устройства»; Конвенция №138 «Минималь­ный возраст трудоустройства» (вступила в силу 19 июня 1976 г.); Конвенция № 112 «Ми­нимальный возраст допуска к трудоустройст­ву на рыболовных суднах» (вступила в силу 7 ноября 1961 г.) и др.

Наконец, необходимо отметить Лиссабонскую декларацию по молодежной политике и программам (Лиссабонская декларация)[[20]](#footnote-20).

В этой декларации были даны более точные и емкие определения в отношении того, что понимается под каждой из составляющих: участие, развитие, мир, а также этот перечень был дополнен отдельными разделами: образование, занятость, здравоохранение и т.д.

Перечислим основные рекомендации этого документа:

**УЧАСТИЕ:**

- обеспечивать и поощрять активное участие молодежи во всех сферах жизни общества и процессах принятия решений на национальном, региональном и международном уровнях и обеспечивать принятие необходимых, учитывающих гендерный аспект, мер в целях предоставления равного доступа юношам и девушкам и создания условий, необходимых для выполнения ими своих гражданских обязанностей;

- содействовать обучению и подготовке юношей и девушек в рамках демократических процессов и их воспитанию в духе гражданского долга и гражданской ответственности в целях обеспечения и укрепления их приверженности интересам общества, их участия в его жизни и их полной интеграции в общество;

- содействовать участию молодежи через ее представителей в работе законодательных и директивных органов в целях ее активного вовлечения в разработку, осуществление, последующее проведение контроля и оценку молодежных мероприятий и программ и обеспечения ее участия в процессе развития;

- поддерживать и укреплять политику, направленную на создание условий для развития независимых и демократических форм ассоциативной деятельности, включая ликвидацию выявленных препятствий, сдерживающих участие молодежи и ограничивающих свободу ассоциаций по месту работы;

- уделять приоритетное внимание маргинальным, уязвимым и обездоленным юношам и девушкам, особенно тем из них, кто разлучен со своей семьей, и детям, живущим и/или работающим на улице, посредством, в частности, осуществления соответствующих программ и мер и выделения достаточных средств в целях предоставления им возможностей и стимулов для активного участия в жизни общества;

- уделять приоритетное внимание созданию каналов связи с молодежью, с тем чтобы ее голос звучал на национальном, региональном и международном уровнях, и обеспечивать ее необходимой ей информацией, с тем чтобы помочь молодым людям подготовиться к тому, чтобы играть активную и руководящую роль.

**РАЗВИТИЕ:**

- обеспечивать всем юношам и девушкам право на развитие;

- содействовать доступу юношей и девушек к земле, кредитам, технологиям и информации, наделяя тем самым молодежь, проживающую в сельских и отдаленных районах, более широкими возможностями и ресурсами для развития;

- обеспечивать принятие мер по содействию равному доступу юношей и девушек к новым информационным технологиям, поскольку они являются особым инструментом, позволяющим постепенно сокращать или устранять неравенство и содействовать развитию;

- повышать роль молодежных организаций в разработке, осуществлении и оценке национальных планов и программ развития;

- брать или укреплять курс на борьбу с нищетой, обеспечивать принятие мер по смягчению проблемы нищеты и признавать потребность юношей и девушек в надлежащем жилье, обеспечивая безопасную, здоровую и надежную жилую, природную и производственную среду, включая кров, а также учитывать проблемы, волнующие молодежь, во всех соответствующих национальных и местных стратегиях и программах, поддерживая способность молодежи играть активную и творческую роль в управлении населенными пунктами и в их развитии, с тем чтобы она могла эффективно способствовать улучшению жилищно-бытовых условий и состояния окружающей среды не только в собственных интересах, но и в интересах своего коллектива и общества в целом;

- вести среди юношей и девушек пропагандистскую работу и воспитывать у них приверженность принципам и методам устойчивого развития, особенно в части защиты окружающей среды, и поддерживать действия молодежи, направленные на закрепление этих принципов в сотрудничестве между странами на основе их взаимных потребностей и общих интересов;

- признавать, что жизненно важная роль в интеграции молодежи в общество принадлежит семейной ячейке, где происходит становление юношей и девушек, где им помогают учиться и приобретать знания, где они получают эмоциональную и экономическую поддержку, где им прививают нравственные ценности, помогают сформироваться и стать ответственными взрослыми людьми; следует разрабатывать или укреплять конкретные программы и механизмы, в которых проблемы семьи трактуются комплексно.

**МИР:**

 - учитывать цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций, поддержания международного мира и безопасности путем, в частности, принятия эффективных коллективных мер против различных форм насилия и любых угроз миру, пресечения актов агрессии и содействия мирному урегулированию споров сообразно с принципами справедливости и международного права;

- учитывая важную роль молодежи в содействии миру и отказу от насилия, принимать сообразно с соответствующими положениями международного права - включая международные стандарты прав человека - меры, направленные на предотвращение участия молодежи в любых актах насилия и ее вовлечения в такие акты, особенно акты терроризма во всех его формах и проявлениях, ксенофобии и расизма, иностранной оккупации, а также незаконного оборота оружия и наркотиков;

- укреплять роль молодежи и молодежных организаций в миростроительстве, предотвращении конфликтов и их урегулировании на основе, в частности, резолюций и договоров Организации Объединенных Наций и Совета Безопасности, а также поощрять знакомство с разными культурами, воспитание гражданственности, терпимость, просвещение в области прав человека и демократию в интересах взаимного уважения культурного, этнического и религиозного многообразия, ответственности, солидарности и международного сотрудничества как средства предотвращения конфликтов и чрезвычайных ситуаций;

- развивать в надлежащих случаях роль молодежи в деятельности в интересах всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, включая ликвидацию всех видов оружия массового уничтожения;

 - формировать действенную культуру мира и терпимости путем развертывания всемирной системы воспитания и обучения в духе мира, ориентированной на социальный прогресс, борьбу с неравенством и признание важности диалога и сотрудничества за линией конфликтов, чтобы содействовать терпимости, уважению и взаимопониманию;

- обеспечивать, чтобы юноши и девушки жили не подвергаясь угрозам, конфликтам, любым формам насилия, жестокого обращения и эксплуатации;

**ОБРАЗОВАНИЕ:**

- содействовать образованию во всех его аспектах, а именно официальному и неформальному образованию, а также обеспечению функциональной грамотности и обучению юношей и девушек и образованию на протяжении всей жизни, облегчая тем самым выход молодежи на рынок труда;

- гарантировать юношам и девушкам равный доступ к качественному базовому образованию и непрерывность такого образования, особенно в сельских районах и среди городской бедноты, в целях искоренения неграмотности;

- устанавливать оговоренные конкретными сроками национальные задачи в плане расширения равного доступа юношей и девушек к среднему и высшему образованию и повышения качества этого образования;

- обеспечивать, чтобы юноши и девушки хорошо сознавали свои права человека, в частности посредством просвещения в области прав человека;

- организовывать надлежащее обучение современным методам коммуникации и знакомство с деятельностью средств массовой информации, которые влияют на молодежь и ее поведение;

- предусматривать реабилитацию, а в надлежащих случаях реинтеграцию в общество, особенно через учебные заведения, тех юношей и девушек, которые содержатся под стражей или отбывают тюремное заключение в качестве малолетних правонарушителей;

- разрабатывать новые стратегии, ориентированные на молодежь, находящуюся в бедственном положении или окруженную обстановкой насилия, направляя эти стратегии на ликвидацию изолированности такой молодежи, предлагая тем, кто рано ушел из школы, возможность возобновить учебу и создавая возможности для непрерывного обучения и профессиональной подготовки как трудоустроенной, так и безработной молодежи;

- поддерживать семейные структуры, оказывая, прежде всего, помощь бедноте, и обеспечивать необходимыми ресурсами семьи и школы, которые имеют дело с юношами и девушками, страдающими физическими и умственными недостатками;

- выделять ресурсы на профессионально-техническое обучение и обеспечивать, чтобы системы образования и профессиональной подготовки соответствовали экономическим, социальным и предпринимательским реалиям и опирались на выявленные потребности и технологические новшества;

- содействовать включению в школьные учебные программы, а также во внеклассную деятельность таких вопросов, как просвещение в вопросах семейной жизни, репродуктивной гигиены - включая негативные последствия традиционных обычаев, наносящих ущерб здоровью девушек и девочек, - и профилактики наркомании и токсикомании;

- содействовать вовлечению молодежи в общественную работу в качестве важного элемента системы образования;

- поддерживать в надлежащих случаях студенческие организации, создавая условия для осуществления ими своих прав и снабжая их необходимыми средствами, позволяющими им выполнять свою роль и обязанности;

- организовывать и развивать молодежные спортивные, культурные и рекреационные мероприятия, направленные на поощрение и укрепление спортивных и культурных обменов на национальном, субрегиональном и международном уровнях.

**ЗАНЯТОСТЬ:**

 - утверждать как перспективную общественную задачу необходимость добиваться полной занятости, с тем чтобы обеспечивать наличие у юношей и девушек равных возможностей для работы, приносящей заработок;

- содействовать созданию равных возможностей для трудоустройства молодежи, а также равной их защите от дискриминации, в том числе в заработной плате, в соответствии с национальным трудовым законодательством, независимо от этнического или национального происхождения, расы, пола, наличия инвалидности, политической ориентации, убеждений или религии, а также социального происхождения, культурной ориентации или экономического положения;

- содействовать созданию равных возможностей для трудоустройства девушек путем, в частности, принятия и проведения в жизнь законов, направленных против дискриминации по половому признаку на рынке труда, а также законодательства, гарантирующего юношам и девушкам права на равную плату за одинаковый труд или труд равной ценности;

- содействовать исследованиям, посвященным проблеме безработицы среди молодежи, учитывая при этом рыночные тенденции и требования, для разработки и реализации политики и программ, направленных на трудоустройство молодежи, при должном учете гендерной специфики;

- заниматься воспитанием у юношей и девушек предпринимательских способностей и обеспечивать их необходимыми навыками и ресурсами, позволяющими им создавать собственные предприятия и открывать собственное дело;

- содействовать образованию и профессиональной подготовке, ориентированным на трудоустройство, для обеспечения непрерывной подгонки образования под меняющуюся социально­экономическую конъюнктуру, включая потребности рынка;

- содействовать молодежному предпринимательству в сельских районах, с тем чтобы помогать молодежи самой организовывать и финансировать хозяйственную деятельность;

**ЗДРАВООХРАНЕНИЕ:**

 - способствовать в равной степени укреплению здоровья юношей и девушек и обеспечивать предупреждение и устранение угроз здоровью за счет создания безопасных и благоприятных условий жизни, предоставления информации и формирования навыков и повышения доступности медицинской помощи, включая консультативные услуги, с участием семьи, групп сверстников, школ, средств массовой информации, медицинских учреждений и других партнеров;

 - вести борьбу с излечимыми болезнями и обеспечивать профилактику неизлечимых болезней и уход за лицами, больными такими болезнями, посредством налаживания конструктивных партнерских отношений между развитыми и развивающимися странами, предоставления информации и проведения кампаний вакцинации с участием семьи, групп сверстников, школ, средств массовой информации, медицинских учреждений и других партнеров в целях укрепления потенциала при уделении особого внимания юношам и девушкам;

 - создать политические, правовые, материальные и социальные предпосылки для доступа к основной медико-санитарной помощи при обеспечении надлежащих ориентированных на молодежь услуг и уделении особого внимания информационным программам и программам профилактических мероприятий с особым упором на такие основные болезни, как туберкулез, малярия, ВИЧ/СПИД, недоедание, онхоцеркоз ("речная слепота") и диарейные заболевания, в частности холера;

 - признать, что употребление табака и злоупотребление алкоголем юношами и девушками создает серьезную опасность для их здоровья, поддерживать разработку во всех странах всеобъемлющих программ, направленных на сокращение масштабов злоупотребления табачными изделиями, смягчения пагубных последствий "пассивного курения" и борьбу со злоупотреблением алкоголем;

- разработать программы в области информации, просвещения и коммуникации и способствовать повышению информированности юношей и девушек о кампаниях по борьбе с ВИЧ/СПИДом и заболеваниями, передаваемыми половым путем;

 - признать особые потребности в отношении охраны здоровья умственно неполноценных или страдающих физическими недостатками юношей и девушек и обеспечивать их реабилитацию и реинтеграцию в целях укрепления их уверенности в собственных силах;

- разработать политику, способствующую осуществлению программ в области здравоохранения, включая безопасное водоснабжение, санитарию и удаление отходов, с учетом особых потребностей юношей и девушек в здоровых условиях жизни в сельских и бедных городских районах;

- признать проблему сексуальной эксплуатации юношей и девушек и сексуальных надругательств и других видов насилия в отношении них и принять в целях их предотвращения эффективные меры;

- обеспечить всестороннюю защиту юношей и девушек от всех форм насилия, включая насилие по признаку пола, сексуальные надругательства и сексуальную эксплуатацию, и оказывать помощь в обеспечении физической и психологической реабилитации и социально-экономической интеграции жертв.

Таким образом, международная молодежная политика исходит из признания того, что молодежь должна са­мостоятельно определять собственные инте­ресы и что ей в этом должна быть обеспечена достаточ­ная поддержка.

Национальные правительства должны поддерживать позитивные устремле­ния молодежи, всемерно расширять ее дея­тельность, создавать условия для активного участия молодежи в жизни общества посред­ством принятия конкретных программ в обла­сти прав, интересов, потребностей молодежи на основе вышеприведенных стандартов и рекомендаций.

Исходя из вышеизложенного, можно осуществить краткий анализ представленного законопроекта.

Проект Закона о государственной молодежной политике в Республике Казахстан состоит из 5 глав и 28 статей.

Первая глава содержит общие положения, в том числе понятийный аппарат (ст.1).

Не совсем ясны порядок и основания для включения тех или иных определений в понятийный аппарат данного законопроекта. Например, не совсем понятно, почему авторы законопроекта определяют одну организационно-правовую форму органа по вопросам молодежной политики в учебных заведениях – комитет (п.19 ст.1). Во-первых, такой орган, помимо комитета, может быть представлен и в форме совета, бюро и т.д. Во-вторых, государство не может императивно устанавливать формы общественного участия в негосударственных учебных заведениях.

Не совсем ясно, зачем в законе о молодежной политике устанавливать формы мирных собраний молодежи (сход, курултай) (пп.14),16) ст.1). Право на мирное собрание закреплено в Конституции РК и регламентируется специальным законодательством о мирных собраниях.

П.15 ст.1 законопроекта противоречит действующему законодательству об общественных объединениях, в соответствии с которым деятельность незарегистрированных (без образования юридического лица) общественных объединений не допускается.

Не очень понятны основания для определения молодежи по возрасту от 14 до 29 лет. Во-первых, согласно классификации ООН (ЮНЕСКО и Международная Организация Труда) к молодежи относятся те, чей возраст составляет от 15 до 24 лет[[21]](#footnote-21). Стратегией государственной молодёжной политики в Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года, к категории молодёжи в России относятся граждане России в возрасте от 14 до 30 лет. В других случаях другие российские документы  (например, при поддержке талантливой молодёжи в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование») относят к молодежи лиц от 14 до 25 лет. В Беларуси к молодежи относят лиц от 14 до 31 года. А в Африканской Хартии Молодежи к молодежи относят лиц от 15 до 35 лет. В любом случае необходимо дать обоснование выбора границ возраста отнесения к молодежи.

В статье 3 законопроекта перечислены цели и задачи молодежной политики. Они включают в соответствии с международными стандартами задачи в сфере образования, воспитания, здравоохранения, занятости и социального обеспечения. Однако в этой статье практически ничего не говорится о задачах в области обеспечения участия молодежи в общественной жизни и принятии решений, которые прямо определены в ряде международных документов, в том числе в процитированной выше Лиссабонской декларации.

В частности, «обеспечивать и поощрять активное участие молодежи во всех сферах жизни общества и процессах принятия решений на национальном, региональном и международном уровнях и обеспечивать принятие необходимых, учитывающих гендерный аспект, мер в целях предоставления равного доступа юношам и девушкам и создания условий, необходимых для выполнения ими своих гражданских обязанностей; содействовать участию молодежи через ее представителей в работе законодательных и директивных органов в целях ее активного вовлечения в разработку, осуществление, последующее проведение контроля и оценку молодежных мероприятий и программ и обеспечения ее участия в процессе развития; поддерживать и укреплять политику, направленную на создание условий для развития независимых и демократических форм ассоциативной деятельности, включая ликвидацию выявленных препятствий, сдерживающих участие молодежи и ограничивающих свободу ассоциаций по месту работы».

Аналогично поддержка «участия» отсутствует и среди направлений государственной молодежной политики (Глава 2, ст.4).

Кроме пункта 5 ст.12 законопроекта о государственной поддержке в сфере формирования и укрепления чувства казахстанского патриотизма и активной гражданской позиции и ст.27 об участии молодежи в формировании государственной молодежной политики, в законопроекте нет соответствующих международным стандартам положений, касающихся форм методов и гарантий участия молодежи в процессе принятия решений, в том числе путем беспрепятственного создания ассоциаций по месту учебы или работы.

В этой части законопроект не в полной мере отвечает рекомендациям международных органов (ГА ООН и ЭКОСОС).

Глава 2 законопроекта содержит основные направления государственной молодежной политики.

В ст.5 законопроекта изложены положения, касающиеся государственной поддержки образования и науки. Она содержит всего два общих положения. Либо необходимо сделать ссылку на Закон об образовании и в нем изложить основные положения, касающиеся содействия образованию молодежи в соответствии с международными стандартами, приведенными выше, либо изложить их в этой статье.

Аналогично ст.6 законопроекта содержит общие положения, касающиеся государственной поддержки молодежи в сфере здравоохранения и формирования здорового образа жизни. Либо необходимо сделать ссылку на Кодекс РК о здоровье народа и системе здравоохранения и в нем изложить основные положения, касающиеся охране здоровья молодежи в соответствии с международными стандартами, приведенными выше, либо изложить их в этой статье.

В целом статьи законопроекта, посвященные государственной поддержке молодежи в сфере труда, занятости и социального обеспечения (ст.7), по обеспечению молодежи доступным жильем (ст.8); в сфере культуры (ст,9); в сфере информации (ст.10); в сфере физической культуры и спорта (ст.11) содержат весьма декларативные положения, не снабженные никакими механизмами реализации.

С нашей точки зрения имеет смысл в соответствии с международными стандартами либо отразить права и законные интересы молодежи в специальном законодательстве о труде, культуре, информации, жилищных отношениях, либо изложить эти статьи конкретно, детализированно, с указанием механизмов исполнения правовых норм, защищающих права молодежи.

Ст.14 законопроекта, посвященная государственной поддержке в сфере межконфессионального согласия и межэтнической толерантности среди молодежи, не содержит положений, касающихся защиты прав и законных интересов молодежи, представляющей национальные меньшинства, и вообще содержит всего два положения, касающиеся этой крайне важной сферы жизни молодежи.

Необходимо закрепить в этой статье все основные международные стандарты, касающиеся поощрения терпимости среди молодежи.

Определенные вопросы вызывает ст.20 законопроекта, касающаяся прав и обязанностей молодежи.

Непонятно, почему авторы законопроекта свели права молодежи только к получению государственной поддержки в социальной сфере. Согласно Конституции РК граждане Казахстана, в том числе молодежь, имеют целый ряд политических прав и гражданских свобод, которые необходимо также указать в этой статье, тем более что в ней же в качестве обязанностей указано соблюдение Конституции и другого законодательства РК.

Также непонятен выбор перечня обязанностей молодежи, которые, как и у любого другого гражданина, не ограничиваются уважением государственных символов, охраной природы или соблюдением Конституции.

При понимании необходимости обеспечивать здоровье нации весьма спорным выглядит положение об обязанности молодежи принимать меры к сохранению здоровья. Согласно Конституции РК (ст.29) граждане имеют право на охрану здоровья, и государство обязано предоставлять гражданам предусмотренный законом объем гарантированной медицинской помощи. Действующее законодательство Республики Казахстан не предусматривает обязанности граждан принимать меры по сохранению здоровья и ответственности за нарушение этой нормы, кроме случаев членовредительства для уклонения от службы в вооруженных силах.

Глава 3 законопроекта (ст.ст.21-24) посвящена государственному управлению в сфере молодежной политики.

Складывается впечатление, что авторы законопроекта пошли по пути излишней регламентации, пытаясь в максимальной степени регулировать все сферы деятельности молодежи.

В частности на уровень Правительства Республики Казахстан вынесена компетенция утверждения положений о республиканском и региональных курултаях молодежи (пп.14) ст.21). Мирные собрания, в том числе сходы, курултаи и другие формы общественной активности относятся к инициируемым снизу добровольным инициативам граждан, которые сами определяют формы и порядок проведения своих мероприятий. Государственное участие в этом процессе означает попытку вмешательства государства в свободу мирных собраний и является неправомерным в демократическом обществе.

Из пп.23) ст.22 законопроекта неясно, являются ли Совет по молодежной политике при Президенте Республики Казахстан и Совет по делам молодежи при Правительстве Республики Казахстан общественно-консультативными или государственными органами. Если эти Советы не государственные органы, то почему уполномоченный орган принимает участие в формировании повестки дня и состава этих общественных структур?

Аналогично вызывает вопросы компетенция представительных и исполнительных местных органов утверждать состав Совета по делам молодежи при местных исполнительных органах (пп.2) ст.24).

Государство не должно подменять собой общественные структуры, определять их формирование и деятельность. Международные стандарты в области молодежной политики не предусматривают такой компетенции государства.

Глава 4 посвящена формированию государственной молодежной политики.

Ст.25 законопроекта определяет порядок формирования социальной инфраструктуры молодежной политики, включая ее субъекты и объекты.

Предложенные пути создания такой инфраструктуры указывают на явное доминирование государства в этой сфере, его руководящую и направляющую роль.

Это не в полной мере соответствует современным представлениям о демократическом обществе и взаимоотношениях государства и общества.

Например, молодежная политика Совета Европы постулирует как цель социальную задачу молодежного перехода - «возможность молодым людям быть активными гражданами в социальном плане, а также в трудовом». Активность требует быть автономным для развития и выражения своих идей. Именно поэтому молодежная политика должна «пропагандировать доступ к социальной автономности», и «помогать молодежи быть автономными, надежными, креативными, ответственными за других». Молодежи требуется автономность для того, чтобы принимать такие ценности как многосторонняя демократия, права человека, социальная справедливость, равные возможности, социальное единство, солидарность и мир[[22]](#footnote-22).

То есть государство должно определять общие направления молодежной политики и взаимодействовать с молодежными организациями на равноправной основе, а не определять порядок формирования и создавать практически «сверху» специализированные структуры под видом развития социальной инфраструктуры молодежной политики.

В этой части законопроект требует значительного улучшения.

В целом, признавая необходимость развития законодательства, посвященного государственной молодежной политике, необходимо определиться концептуально: какова цель такого законодательства.

Если целью является создание определенных механизмов контроля над умонастроениями молодежи и деятельностью молодежных организаций, то представленный законопроект в той или иной степени отвечает этой цели.

Если же целью законопроекта является создание условий для формирования молодежной политики в соответствии с международными стандартами, то он требует серьезной концептуальной доработки, прежде всего, с точки зрения обеспечения автономности молодежи, ее равноправного партнерства с государством и поощрения активного общественно-политического участия молодежи и молодежных организаций в общественной жизни и развитии государства и общества.

 **Евгений Жовтис,**

 **эксперт-консультант Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности**

 **г. Алматы, 29 октября 2013 г.**

1. См. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 февраля 2013 г. №191 «О Концепции государственной молодежной политики Республики Казахстан до 2020 года «Казахстан 2020: путь в будущее» [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Закон «О государственной молодежной политике» от 7 июля 2004 года № 581. Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2004 г., № 16 [↑](#footnote-ref-2)
3. В данном разделе Краткого анализа использована статья Меркулов П. А. Международные стандарты формирования государственной молодежной политики // ЗПУ. 2012. №4. С.101-105 [↑](#footnote-ref-3)
4. См. Конвенция ООН о правах ребенка (1989 г.), ратифицирована Постановлением Верховного Совета РК от 08 июня 1994 г. http://adilet.zan.kz/rus/docs/B940001400 [↑](#footnote-ref-4)
5. ##  См. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей, принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, Нью-Йорк, 30 сентября 2000 года

 www.un.org/ru/documents/decl\_conv/declarations/decl\_child90.shtml [↑](#footnote-ref-5)
6. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 34/151 от 17 декабря 1979 г. «Международный год молодежи: участие, развитие и мир».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/382/46/IMG/NR038246.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 40/14 от 18 ноября 1985 г. «Международный год молодежи: участие, развитие и мир».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/482/41/IMG/NR048241.pdf [↑](#footnote-ref-7)
8. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 43/94 от 08 декабря 1988 г. «Вопрос о молодежи».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/535/35/IMG/NR053535.pdf [↑](#footnote-ref-8)
9. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 44/59 от 08 декабря 1989 г. «Политика и программы, касающиеся молодежи».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/553/00/IMG/NR055300.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2037 (XX) от 07 декабря 1965 г. «Декларация о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/220/50/IMG/NR022050.pdf [↑](#footnote-ref-10)
11. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 31/130 от 06 декабря 1976 г. «Роль молодежи».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/307/31/IMG/NR030731.pdf [↑](#footnote-ref-11)
12. См. Резолюция Экономического и Социального Совета ООН 1983/17 от 26 мая 1983 г. «Об участии молодежи в социально-экономическом развитии и об использовании ею прав на жизнь, на труд и образование».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/654/93/IMG/NR065493.pdf [↑](#footnote-ref-12)
13. См. Резолюция Экономического и Социального Совета ООН 1984/15 от 24 мая 1983 г. «Расширение возможностей для молодых женщин».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/659/75/IMG/NR065975.pdf [↑](#footnote-ref-13)
14. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 40/16 от 18 ноября 1985 г. «Возможности молодежи».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/482/43/IMG/NR048243.pdf [↑](#footnote-ref-14)
15. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 42/53 от 30 ноября 1987 г. «Возможности молодежи».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/517/43/IMG/NR051743.pdf [↑](#footnote-ref-15)
16. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 47/85 от 15 марта 1993 г. «Политика и программы, касающиеся молодежи».

 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/156/60/IMG/N9315660.pdf [↑](#footnote-ref-16)
17. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 44/59 от 08 декабря 1989 г. «Политика и программы, касающиеся молодежи».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/553/00/IMG/NR055300.pdf [↑](#footnote-ref-17)
18. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 45/103 от 14 декабря 1990 г. «Политика и программы, касающиеся молодежи».

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/570/08/IMG/NR057008.pdf [↑](#footnote-ref-18)
19. См. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 62/126 от 18 декабря 2007 г. «Политика и программы, касающиеся молодежи: молодежь в мировой экономике — содействие расширению участия молодежи в социально-экономическом развитии».

 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/471/35/PDF/N0747135.pdf [↑](#footnote-ref-19)
20. См. Лиссабонская декларация по молодежной политике и программам (Лиссабонская декларация), принята на Всемирной конференции министров по делам молодежи, Лиссабон, 8-12 августа 1998 года.

http://www.un.org/ru/documents/decl\_conv/declarations/pdf/lisbon.pdf [↑](#footnote-ref-20)
21. См. <http://www.unesco.org/new/ru/social-and-human-sciences/themes/youth/> [↑](#footnote-ref-21)
22. См. Молодежные политики: мировой опыт. [↑](#footnote-ref-22)