

Анализ существующих практик формирования и организации взаимодействия молодежных советов (палат, администраций, парламентов) с органами местного самоуправления в Калининградской области и в других регионах страны.

Органы молодежного самоуправления являются одной из форм реализации права на участие граждан в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления, а также механизмом реализации обратной связи молодых граждан с органами государственного и муниципального управления.

Создание консультативных, совещательных органов по вопросам государственной молодежной политики, развитие различных моделей молодежного самоуправления и самоорганизации – общественных советов и палат, парламентов и администраций осуществляется в настоящее время на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Создание этих молодежных структур можно рассматривать и как процесс формирования системы общественного контроля за деятельностью государственных и местных органов власти в сфере молодежной политики, что соответствует тем мерам, которые предусмотрены распоряжением Правительства Российской Федерации по проведению государственной молодежной политики на период до 2025 года и планом по ее реализации¹.

Так, при обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации действуют молодежные консультативно-совещательные структуры: Общественная молодежная палата (молодежный парламент) при Государственной Думе² и Палата молодых законодателей при Совете Федерации³, что также можно считать признанием важности и необходимости развития на федеральном уровне общественно-государственных механизмов взаимодействия в разработке и в реализации молодежной политики.

На региональном уровне в большинстве субъектов РФ созданы и действуют молодежные парламенты и молодежные правительства при высших законодательных и исполнительных государственных органах власти. Создание этих общественных институтов было рекомендовано органам государственного управления субъектов РФ не только молодежными структурами федерального уровня, но и такими федеральными ведомствами как Министерство образования России и Росмолодежь в целях более эффективной реализации государственной молодежной политики и развития органов самоуправления в молодежной среде⁴.

В Калининградской области также созданы и действуют Молодежная парламентская Ассамблея при Калининградской областной Думе и

Молодежное правительство при Правительстве Калининградской области. Деятельность этих молодежных структур, в свою очередь, закреплена соответствующими нормативными правовыми актами органов государственной власти Калининградской области⁵

Кроме того, Росмолодежь рекомендовала создать не только общественные советы при региональных органах исполнительной власти, реализующих государственную молодежную политику, но и содействовать созданию молодежных структур при органах местного самоуправления в каждом муниципальном образовании⁶.

Вместе с тем, важнейшей проблемой определения правового статуса органов молодежного самоуправления является отсутствие как на федеральном, так и региональном уровне *рамочного закона*, который определил бы основные формы организации молодежных структур, полномочия, принципы деятельности, права и обязанности членов этих молодежных институтов.

Запрос на такой рамочный закон Калининградской области, регулирующий, в том числе, процесс взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления, имеется не только со стороны молодежных, но и со стороны «взрослых» структур, как показывает предыдущий анализ формирования и деятельности общественных советов в муниципальных образованиях.

Этот запрос обусловлен наличием общих проблем, характерных для этих общественных институтов, к которым добавляются собственные специфические проблемы молодежных структур, как показывает проведенный анализ муниципальных нормативных актов, определяющих порядок их формирования и организацию взаимодействия с органами местного самоуправления.

В настоящее время из 22 муниципальных образований региона лишь в 12 из них органы местной власти создали молодежные структуры, действующие в сфере молодежной политики. Причем в большинстве муниципалитетов они существуют в форме молодежных советов, а в 3-х в форме молодежных администраций (Балтийск, Гусев, Пионерск). При этом, анализ муниципальных нормативных актов, определяющих порядок формирования и деятельности этих молодежных структур крайне затруднен отсутствием какой-либо информации об их деятельности. На сайтах многих муниципальных администраций, поскольку практически все молодежные структуры созданы при этих органах местной власти, невозможно найти не только отдельно выделенной рубрики, посвященные деятельности молодежных советов, но даже нормативные акты об их создании.

Среди проблем, характеризующих взаимодействие органов местной власти с молодежными советами (как и для их «взрослых» аналогов) характерно отсутствие общего видения процедур формирования, полномочий этих институтов, порядка их взаимодействия с ОМСУ. Например, в некоторых муниципальных нормативных актах, регулирующих деятельность

молодежных советов, даже отсутствует разделы, посвященные порядку формирования и отбора членов этих институтов, по сути предполагая их назначение администрацией муниципалитета (Пионерск).⁷

В других нормативных актах, наоборот, - чрезмерно усложнены правила выдвижения кандидатур в составы молодежных структур и требований к предоставляемым документам (как к их содержанию, так и к их количеству), которые явно несоразмерны компетенциям будущих членов этих структур, а также срокам полномочий этих молодежных институтов (Гусев).⁸

В составы некоторых молодежных структур включены руководители администрации, которые одновременно являются и председателями этих общественных институтов (Зеленоградск).⁹ Причем в соответствии с положением о молодежном совете, они самостоятельно формируют перспективные планы их работы, определяют повестку дня заседаний, проводят заседания совета, подписывают протоколы, дают поручения членам совета и т.д. В других муниципалитетах главы администрации имеют право досрочно распускать созданные молодежные структуры, без уточнения условий такого рода решений. При этом, назначенный куратор от администрации в сфере молодежной политики также фактически наделяется полномочиями председателя молодежного совета (администрации), при наличии избранного председателя этого молодежного института, который организует его деятельность, - формирует повестку заседания, дает поручения, согласовывает принимаемые решения и т. д (Советск).¹⁰

Разумеется, многие члены молодежных советов, для которых характерны ограниченность опыта решения управленческих проблем, отсутствие профессиональных знаний и опыта во многих вопросах, требующих правовой и политической культуры, нуждаются в определенной поддержке со стороны более опытных и компетентных старших товарищей. Однако, институт кураторства не означает, что молодежные советы нужно превращать в своеобразные отделы администраций по связи с молодежью.

Преимущественно административно-зависимый порядок формирования и организации деятельности этих молодежных институтов, ограниченность сроков их существования (1-2 года) и полномочий, не создает объективных условий для реализации декларируемых целей, - содействие становлению институтов самоорганизации и самоуправления молодых людей в сфере молодежной политики, создание эффективной системы взаимодействия молодежи и органов местной власти. В рамках этой доминирующей модели на передний план выходят и проблемы легитимности создания такого рода молодежных структур, возможности самостоятельности их деятельности и право на реальное участие в принятии управленческих решений в сфере молодежной политики, а также доверия не только к ним, но и к органам местной власти со стороны различных групп молодежи.

Вместе с тем, следует отметить, что и в рамках этой модели формирования молодежных структур многое зависит от правоприменительной практики, личностных и профессиональных качеств руководителей органов местной власти. Если они ориентированы на партнерскую модель взаимодействия с молодежными структурами, предоставление им реальной самостоятельности, *то это существенно активизирует позицию самой молодежи* и способствует решению ее проблем и наоборот, - если молодежные институты рассматриваются органами местной власти как «приводные ремни», образующие контролируемую вертикаль системы муниципального управления, то в молодежной среде укрепляется атмосфера недоверия к такого рода молодежным структурам и к действующей власти.

Выборочный анализ нормативных актов, определяющих процесс формирования и взаимодействия молодежных структур с органами местного самоуправления (от Архангельской области до Краснодарского края, от Ленинградской области до Хабаровского края)¹¹, показывает, что в большинстве регионов молодежные институты также как и в Калининградской области создаются при местных органах власти, которые по сути превращают их из потенциального субъекта в объект управления и контроля в сфере молодежной политики.

Своеобразным ответом на эту ситуацию стало развитие парламентского движения в молодежной среде различных регионов страны. Оказалось, что молодежный парламентаризм становится наиболее предпочтительной формой взаимодействия с органами местной власти. Выбор этой формы молодежными структурами обусловлен, скорее всего, тем, что молодежный парламентаризм предоставляет более широкие возможности для самоорганизации молодежи и проявления субъектности членов молодежного парламента во взаимодействии с органами муниципального управления. Кстати, этот вывод разделяется не только отдельными представителями экспертного сообщества, но уже представлен в методических рекомендациях и даже законодательно закреплён в некоторых регионах страны.¹²

Однако, молодежное парламентское движение на муниципальном уровне в Калининградской области практически отсутствует, т.к. развивается лишь в одном муниципалитете - в форме молодежной общественной Палаты городского Совета депутатов Калининграда. В этой связи, особый интерес вызывает нормативные акты, определяющие порядок формирования этого института молодежи и принципы его взаимодействия с представительным органом власти. Правовой статус молодежной палаты определяется как «самоуправляемое объединение молодежи», осуществляющее свою деятельность на основе принципов законности и добровольности во взаимодействии с городским Советом депутатов Калининграда.¹³

Количественный состав членов Палаты утверждается на заседании представительного органа власти муниципалитета и не может превышать численность депутатов. Палата формируется на *срок полномочий* городского Совета депутатов, путем выборов ее членов на общих собраниях работающей молодежи, студенческого и школьного самоуправлений, а также молодежных общественных организаций и инициативных групп молодежи. Решения Палаты носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению с последующим информированием членов Палаты об итогах их рассмотрения.

Безусловно, положение о молодежной Палате более основательно закрепляет полномочия этого института и ориентировано на демократические процедуры его формирования и взаимодействия с органами местной власти, что заметно отличает этот орган молодежного самоуправления от молодежных структур, созданных при администрациях большинства муниципальных образований региона.

Однако, порядок образования состава Палаты уже значительно отстает от лучших практик формирования молодежных парламентских структур в муниципальных образованиях различных регионов страны¹⁴. В этом смысле показательным представляется опыт Оренбургской области, которая стояла у истоков зарождения парламентских молодежных структур на муниципальном уровне, большинство из которых было сформировано посредством прямых выборов, при содействии областной и муниципальных молодежных избирательных комиссий, в том числе с использованием современных информационных технологий¹⁵.

Алгоритм выборов в молодежные парламенты региона развернут по традиционной схеме избирательного процесса, предполагающего наличие всех стадий, характерных для формирования взрослых представительных органов, за некоторыми исключениями, обусловленными особенностями правового статуса молодежных органов.

Положение о порядке формирования молодежной избирательной комиссии, ее составе и полномочиях утверждается избирательной комиссией муниципального образования. Право голоса на выборах в молодежный парламент соответствующего муниципального образования принадлежит любому гражданину Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет, проживающему на территории муниципалитета.

Право на выдвижение кандидатур в члены молодежного парламента принадлежит молодежным общественным объединениям, в том числе не являющимся юридическими лицами, которые действуют на территории муниципалитета. Они осуществляют выдвижение списков кандидатов и подают документы в молодежные избирательные комиссии муниципальных образований.

Молодежная избирательная комиссия, на основании представленных документов, регистрирует списки кандидатов для участия в выборах и направляет зарегистрированные списки на адрес электронной почты

молодежной избирательной комиссии Оренбургской области. Областная молодежная избирательная комиссия, в свою очередь, размещает информацию о зарегистрированных списках кандидатов на отдельном электронном портале для голосования. Аналогичным образом молодые жители Ростова-на-Дону выбирали членов районных советов молодежи города. На выборах, помимо использования стандартных бумажных бюллетеней, впервые была применена технология интернет-голосования через молодежный сайт обллизбиркома¹⁶.

Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов и т.д. По итогам голосования в состав молодежных парламентов включаются кандидаты, выдвинутые в составе списков молодежных объединений в количестве, пропорциональном голосам, поданным за соответствующие списки кандидатов.

Здесь следует отметить, что результатом применения этой избирательной технологии принципиально изменяется не только процесс формирования молодежного парламента, но и качество его состава. В условиях реальной конкуренции кандидатов и состязательности их программ выявляются молодые люди, не просто знающие как решать проблемы молодежи соответствующего муниципального образования, но и имеющие уже подобный опыт. Появление таких инициативных и опытных членов молодежных парламентов будет заметно содействовать повышению уровня и качества участия молодежи в сфере осуществления молодежной политики и представления интересов молодежи через местные органы власти.

Представленная избирательная технология, на основе прямого голосования молодежи, получила дальнейшее развитие в форме электронного опроса с помощью устройств с мобильной связью в некоторых регионах страны, где уже существует опыт проведения выборов в муниципальные молодежные парламенты на основе смс-голосования¹⁷. Так например, в Республике Марий Эл молодые люди получали карту с индивидуальным пин-кодом для смс-голосования. Причем, итоги голосования отслеживались на электронном портале республиканской избирательной комиссии в режиме реального времени.

Привлекательность данной формы голосования заметно повышает интерес молодых избирателей к выборам и как следствие уровень электоральной активности молодежи. Принимая участие в избрании органа молодежного самоуправления, молодые граждане осознают свою ответственность за свой выбор, знают, кто представляет и защищает их интересы.

Существенный плюс данной избирательной технологии - молодые люди могут осуществить свой выбор, не выходя из дома, т.к. эта форма голосования не предполагает их присутствия непосредственно на избирательном участке. Кроме того, предлагаемая технология голосования значительно упрощает организационное обеспечение деятельности как областной, так и муниципальной молодежной избирательной комиссий.

Интересным представляется также опыт Общественной палаты Удмуртской Республики, которая разработала типовое положение об общественном совете муниципального образования, в соответствии с которым субъектом его формирования является конференция общественных объединений, действующих на территории муниципалитета¹⁸. Очевидно, что эта избирательная технология вполне применима и для формирования молодежных палат (советов) в муниципальных образованиях. В бюллетень для голосования вносятся все кандидаты, выдвинутые молодежными общественными объединениями и инициативными группами молодежи. При голосовании каждый участник конференции имеет столько голосов, сколько требуется избрать членов совета от общественных объединений.

Избранными в состав общественного совета считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов. В случае равного количества голосов, набранных некоторыми кандидатами, голосование проводится необходимое количество раз, вплоть до избрания необходимого числа членов молодежной палаты. Состав сформированного таким образом молодежного парламента утверждается решением совета депутатов муниципального образования.

Представленные выше избирательные технологии более эффективно удовлетворяют запрос молодежи на представительство в системе муниципального управления и преодоления недоверия к ней. Созданные таким образом молодежные парламенты имеют более высокий уровень легитимности, что дает им *реальное право* выступать от лица всей молодежи муниципалитета и более эффективно взаимодействовать с органами местного самоуправления.

Разумеется, процессы самоорганизации молодежных парламентов требуют серьезного управленческого обеспечения со стороны органов местного самоуправления, которое необходимо развивать через обучение их составов, консультировать и сотрудничать «старшим» парламентам с «младшими», в целях повышения действенности системы участия молодых граждан в сфере осуществления молодежной политики. При таком подходе молодежные парламентские структуры не только органично впишутся в формирующееся гражданское общество в муниципальных образованиях, но и смогут более результативно представлять интересы его молодежного контура в местных органах власти.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что рекомендации, представленные здесь, на основе проведенного анализа муниципальных нормативных актов в различных регионах страны, являются *рамочными* для

определения возможных путей, механизмов и форм развития молодежных структур при органах местного самоуправления в Калининградской области. Они предполагают, в процессе создания и организации взаимодействия молодежных структур (советов, палат, парламентов, администраций и др.) с органами местного самоуправления, творческий подход и инициативу как со стороны самой молодежи, так и со стороны органов местной власти.

Нормативные правовые акты, методические материалы и литература: + см в конце списка ссылки на док по фед уровню

1. Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р; План мероприятий по реализации «Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 2570-р;

2. Постановление Государственной Думы ФС РФ от 27.07.2008 года №688-5ГД «Об Общественной молодежной палате (Молодежном парламенте) при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902108206>

3. Распоряжение Председателя Совета Федерации ФС РФ от 28 декабря 2012 года № 350рп-СФ «Об утверждении Положения «О Палате молодых законодателей при Совете Федерации ФС РФ». URL: http://archiv.council.gov.ru/adv_cf/chamber_yl/item524.html

4. Письмо Министерство образования Российской Федерации «О развитии молодежного парламентаризма в субъектах Российской Федерации» от 24 апреля 2003 года N 2; Приказ Росмолодежи от 13.05.2016 N 167 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику»

5. Положение о Молодежной парламентской Ассамблее при Калининградской областной Думе. URL.: <https://duma39.ru/activity/publicrelations/mpa/polozhenie/>; Постановление Правительства Калининградской области от 09.03.2006 N 128 (ред. от 10.11.2014) «О Молодежном правительстве Калининградской области».

6. Приказ Росмолодежи от 13.05.2016 N 167 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику».

7. Постановление администрации Пионерского городского округа Калининградской области № 308 от 26 мая 2016 года «О формировании Совета молодежи при администрации Пионерского городского округа»
8. Положение о Молодежной администрации муниципального образования Гусевский городской округ Калининградской области от 05.12.2019.
URL.: <http://www.admgusev.ru/city/news/detail.php?ID=36203>
9. Положение об общественном совете по молодежной политике при главе МО «Зеленоградский район» Калининградской области URL.: http://www.zelenogradsk.com/socialsphere/education/molodsovet/?ELEMENT_ID=451
10. Постановление администрации Советского городского округа Калининградской области от 7 октября 2016 года № 1152 «О формировании нового состава создания Молодёжной администрации».
11. Положение «О Совете по делам молодежи при главе муниципального образования «Приморский муниципальный район» Архангельской области. URL.: <https://www.primadm.ru/social/youth/organs.php>; Постановление администрации Лужского муниципального района Ленинградской области от 26.01.2015 №220 «О молодежном совете при главе администрации Лужского муниципального района Ленинградской области»; Решение Хабаровской городской Думы от 17 декабря 2013 года № 846 «Об утверждении Положения об общественной Молодежной палате при Хабаровской городской Думе»; Решение городской Думы Краснодара от 21.12.2010 г. п. 5 п.17 «О молодежном парламенте муниципального образования город Краснодар».
12. Закон Оренбургской области от 16 ноября 2012 года n 1210/350-V-ОЗ «О деятельности органов молодежного самоуправления в Оренбургской области» (в редакции от 02.05.2017); Рекомендации органам местного самоуправления по развитию молодежных консультативно-совещательных структур при органах местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL.: <https://www.dumahmao.ru/publicyouthchamber/rekomendations/>
13. Решение городского Совета депутатов Калининграда от 27.11.2013 № 417 «Об утверждении Положения «О молодежной общественной Палате городского Совета депутатов Калининграда».

14. Итоги реализации проекта «Молодежный парламентаризм: кадры для будущего» в Республике Марий Эл. URL.: http://parliament.mari.ru/2011/12/15122011_m.html; Типовое Положение о Молодежном парламенте при Совете депутатов муниципального образования Московской области URL.: https://www.mosoblduma.ru/Dejatelnost/Molodezhnij_parlament/Deyatelnost/Reshenie_ob_utverzhdenii_perechnja_komis

15. Типовое положение «О выборах в Молодежные палаты (парламенты) муниципальных образований Оренбургской области». URL.: <http://mo-as.orb.ru/news/view/12885>

16. Выборы в Молодежный парламент должны повышать доверие наших молодых избирателей к выборам вообще. URL.: http://rostov.izbirkom.ru/news/4459/?sphrase_id=1

17. Молодежный парламент. Проект «Молодежный парламентаризм: кадры для будущего». URL.: <http://www.mari-el.izbirkom.ru/docs/9520/>

18. Типовое положение «Об общественном совете муниципального образования». Общественная палата Удмуртской Республики. URL.: http://op.udmurt.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=286:-q-q-&catid=34:norm-documents2&Itemid=54