

## Участие молодежи в развитии местного самоуправления

С. В. КОЧНЕВ

(МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ)\*

*В статье раскрывается понятие «участие молодежи», формы участия молодежи в рамках муниципалитета, описываются модель участия молодежи в развитии местного самоуправления, а также особенности участия российской молодежи в жизни муниципального образования.*

*Ключевые слова: участие молодежи, муниципальное образование, местное самоуправление, молодежное самоуправление, модель участия молодежи, формы участия молодежи.*

## Youth Participation in Local Self-government Development

S. V. KOCHNEV

(MOSCOW UNIVERSITY FOR THE HUMANITIES)

*This article reveals the concept of youth participation, forms of participation of young people within the municipality limits. The author describes a model of youth participation in the local self-government development and some special features of participation of Russian young people in a municipal unit activity.*

*Keywords: youth participation, municipal unit, local self-government, youth self-government, model of youth participation, forms of youth participation.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» предлагает гражданам нашей страны различные формы активного участия в развитии местного самоуправления. Однако в настоящее время наблюдается картина низкого участия населения в жизни муниципальных образований. Например, выборы в органы местного самоуправления демонстрируют стабильный уровень абсентеизма. «Местные органы власти неспособны решать поставленные перед ними социально-экономические проблемы местного населения. Явка избирателей на выборах в органы местного самоуправления колеблется по России от 7 до 60%. Высокий уровень явки (главным образом на вторых выборах) теперь достигается путем совмещения выборов в местные органы власти с выборами либо президента, либо в Госдуму, либо региональными выборами. Как правило, 8 из 10 горожан не знают, чем должно заниматься местное самоуправление. Более

того, опрос муниципальных служащих и депутатов показывает, что они не готовы к взаимодействию с населением, не считают это необходимым» (Великая, 2003: 46–47).

В ходе реформы местного самоуправления в регионах Российской Федерации в 2004–2005 гг. было избрано 198 815 депутатов представительных органов местного самоуправления. В представительных органах молодежь до 30 лет составляет 5,35%.

Избрано 13 655 глав муниципальных образований, среди них молодежи до 30 лет — менее 2% (Реформа местного самоуправления в Российской Федерации, 2006: 8). Эти данные свидетельствуют о низком уровне доверия молодежи органам государственной и муниципальной власти, а также о непонимании смысла муниципального управления молодежью.

Участие молодежи в развитии местного самоуправления — это средство достигнуть положительных перемен в жизни молодых людей, проживающих на территории одного

\* Кочнев Сергей Васильевич — преподаватель колледжа Московского гуманитарного университета, аспирант кафедры социологии Московского гуманитарного университета. Эл. адрес: kochnevs@mail.ru. Тел.: (495) 504-54-60.

муниципального образования. Если молодежь намерена жить в демократическом, солидарном и процветающем обществе, то важнейшее значение имеет ее активное участие в процессе принятия решений на местном уровне.

В последние годы отмечается рост числа инициатив, способствующих вовлечению молодых граждан в сферы деятельности на самых разных уровнях — международном, региональном и местном. Главная роль в деле вовлечения молодежи в жизнь общества отводится именно муниципальным образованиям, потому что они ближе всех находятся к молодежи. На фоне мирового экономического кризиса, неясности происходящего и непредсказуемости будущего, ощущения нестабильности и угрозы жизненным планам именно местные власти способствуют социальной интеграции молодежи в общество, помогая ей через поддержку и стимуляцию участия в общественной жизни справиться со своими проблемами и трудностями.

Чаще всего молодежное участие рассматривается как право (так называемый правовой подход к молодежному участию). Например, Детский фонд ООН ЮНИСЕФ рассматривает участие как право человека, поэтому Конвенция ООН о правах ребенка, определяя гражданские права и свободы ребенка, особо выделяет право участвовать. И в России с 10-летнего возраста у ребенка появляется право вступать в детские, с 14 лет — в молодежные общественные объединения, с 16 лет — участвовать в работе территориального общественного самоуправления, с 18 лет — становиться депутатом представительного органа местного самоуправления.

Роджер Харт (автор понятия «лестница участия») считает, что участие — это фундаментальное право гражданина, потому что оно дает возможность узнать, что значит быть гражданином и как им быть (Hart, 1969: 216–224).

Молодежное участие рассматривается и как форма партнерства между молодежью и взрослыми. «Партнерство — это значит

работать сообща, прислушиваться к голосу каждого и подробно рассматривать предложения» (Stacey, 2003: 15).

В определении понятия участия мы принимаем подход, предложенный Советом Европы. Под молодежным участием понимается *право молодых людей быть включенными в общественную жизнь и право принимать на себя ответственность и обязанности в повседневной жизни на местном уровне, а также право демократичными методами влиять на их жизнь* (Boukobza, 1998: 10).

Данное определение участия свидетельствует об изменении подхода к молодым людям и к вовлечению молодежи в общественную жизнь. Молодежь не рассматривается как группа, которая нуждается в защите и помощи или как жертва (проблемный подход). Молодежь также не рассматривается и как объект вмешательства взрослых, потому что взрослые полагают, что они знают, что лучше для молодых людей. Под молодежью понимаются активные участники в жизни общества или организаций, партнеры с большим потенциалом, полные сил и талантов.

Западными авторами разработаны различные модели участия молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях: Ш. Арнстейн «Лестница гражданского участия» (Arnstein, 1969: 214–224), Р. Харт «Лестница участия молодежи» (Hart, 1992: 19), М. Янсум и К. Бэккер «Модель молодежного участия» (Янсум, Бэккер, 2002: 5). Наиболее интересным представляется «Подход ПСМВП» (ПСМВП — аббревиатура из пяти начальных букв ключевых слов: право, средства, место, возможность и поддержка), разработанный Советом Европы. В основу подхода заложен принцип, гласящий, что эффективное молодежное участие возможно в том случае, когда для этого созданы необходимые условия и участники, предпринимающие совместные действия, гарантируют соблюдение этих условий. Каждый из этих факторов сосредоточивается на различной мере поддержки, но они взаимосвязаны, а это значит, что все они должны выполняться одновременно, иначе молодые

люди не получают полный доступ к участию в общественной жизни или в принятии решений. На данном подходе строится Пересмотренная хартия об участии молодых людей в жизни муниципальных и региональных образований, принятая в мае 2003 г. Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

В отечественной практике используются понятия «самоуправление», «политическое, представительное, социальное участие молодежи».

В социологии под самоуправлением понимается, во-первых, автономное функционирование какой-либо организационной системы (подсистемы), принятие ею самостоятельных решений по внутренним проблемам (Цветкова, 2008: 421–422), во-вторых, коллективное участие всех членов организации, всего населения в работе соответствующего органа управления, включение исполнителей в процессы выработки общих решений, совокупность действий и установок индивидов, непосредственно участвующих в разработке, принятии и реализации решений для ключевых областей общественной жизни (там же).

Самоуправление на современном этапе в основном изучается в контексте педагогической, социологической и политической научных отраслей. В педагогике самоуправление рассматривается как средство формирования социальной активности школьников; в социологии — как политическое участие молодежи и ресурс общественного развития; в политологии — как элемент гражданского участия.

В самом общем виде *политическое участие* рассматривается как вовлеченность молодежи в процесс принятия и реализации политических решений (Тощенко, 2008: 530). С социологической точки зрения политическое участие представляет собой «особую форму консолидации ее групповых интересов, отражающих осознанные особенности собственного социального положения, роли и места в обществе и способ их реализации с использованием власти» (Чупров, 2002: 222).

Основной формой политического участия молодежи является участие молодежи в общественных движениях и объединениях. Однако исследователи молодежи И. М. Ильинский, Е. А. Гришина, А. И. Ковалева, В. Ф. Левичева, В. А. Луков, Ж. Т. Тощенко, В. И. Чупров и другие отмечают, что реально молодежь отчуждена от политического управления. Молодежь рассматривается как пассивный исполнитель готовых решений и наблюдает слабость самоуправленческих начал у молодежи.

*Представительное участие* характеризуется вовлечением индивидов, наделенных властными полномочиями, в функционирование выборочной представительной власти, отражающей интересы электората, всего народа. Представительное участие является неотъемлемым элементом местного самоуправления в его двойном понимании — как местной власти и как формы управления на локальных территориях (Капто, 2008: 534). Среди молодежи представительное участие распространено слабо.

*Социальное участие* рассматривается как сознательно направленная деятельность индивидуума или групп индивидуумов, которая ориентирована на межличностное общение и реализацию определенных социальных ценностей (там же).

Под местным самоуправлением согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 2007: 5).

Выделяются следующие особенности участия российской молодежи в жизни муниципалитета (городского или сельского поселения, муниципального района, городского округа либо внутригородской территории города федерального значения):

— участие молодежи рассматривается в контексте самоуправления (ученического, школьного, студенческого и др.);

— местные власти концентрируются на политическом (гражданском или общественном) участии молодежи (участие молодежи в экономической, социальной и культурной сферах не считается актуальным);

— отмечается низкий уровень политического участия молодежи;

— исполнительные и представительные органы власти не стремятся к сотрудничеству с молодежью.

Представим модель участия молодежи в развитии местного самоуправления, которая строится на следующих основных положениях:

1. *Участие должно рассматриваться как право молодежи быть включенными в общественную жизнь муниципалитета.*

2. *Участие должно строиться на партнерстве взрослых и молодежи.*

3. *Участие должно быть выгодно для самих участников, связано с реальными потребностями молодых людей и приносить удовлетворение от их реализации.*

4. *Участию молодежи не должны препятствовать местные власти.*

5. *Участие должно быть доступно для молодых людей независимо от их национальности, религии, опыта, принадлежности к меньшинствам.*

6. *Участие молодежи должно быть добровольным.*

7. *Участие молодежи должно быть оценено.* Каждый должен знать, что его/ее вклад важен (даже если этот вклад небольшой).

8. *Участие молодежи должно быть подддержано необходимыми ресурсами.* Если ресурсы недоступны, доступ к участию становится ограниченным, а для некоторых и невозможным. Должны быть распределены

различные ресурсы, такие как время, человеческие ресурсы, финансы, ноу-хау, транспорт и др.

9. *Участие должно быть ясным для молодежи.* Необходимо, чтобы стороны, вовлеченные в процесс, знали о целях участия и его пределах. Необходимо также четко понимать, какое влияние имеют молодые люди, что может быть изменено и что нет.

Обратим особое внимание на тот факт, что невозможно создать один подход, который удовлетворял бы все потребности и подходил бы ко всем ситуациям и контекстам. Мы охарактеризовали только основные, на наш взгляд, положения модели участия молодежи в развитии местного самоуправления и, возможно, не отметили не менее важные положения.

Представим изучаемую модель визуально. Она имеет вид круга, а точнее «колеса участия молодежи в развитии местного самоуправления» (далее «колесо участия молодежи»), в котором вышеописанные основные положения являются «спицами». На рисунке отображена схема движения колеса участия.

Траекторию движения «колеса участия молодежи» задает не только и не столько государственная молодежная политика, сколько в целом стратегия развития страны и всех ее компонентов.

Известно, что стандарты поведения, в том числе участия молодежи, усваиваются в процессе социализации. Поэтому движение «колеса участия молодежи» будет зависеть и от механизмов социализации, созданных на местном уровне.

1. В традиционном механизме социализации усвоение индивидом норм участия будет основываться на эталонах поведения, стереотипах, характерных для его семьи и ближайшего окружения (соседского, приятельского и др.). Эффективность традиционного участия проявится, когда элементы участия, усвоенные в детстве, будут транслироваться им на последующих возрастных этапах. Именно поэтому мы предлагаем рассматривать вопрос создания условий для участия с дошкольного возраста.

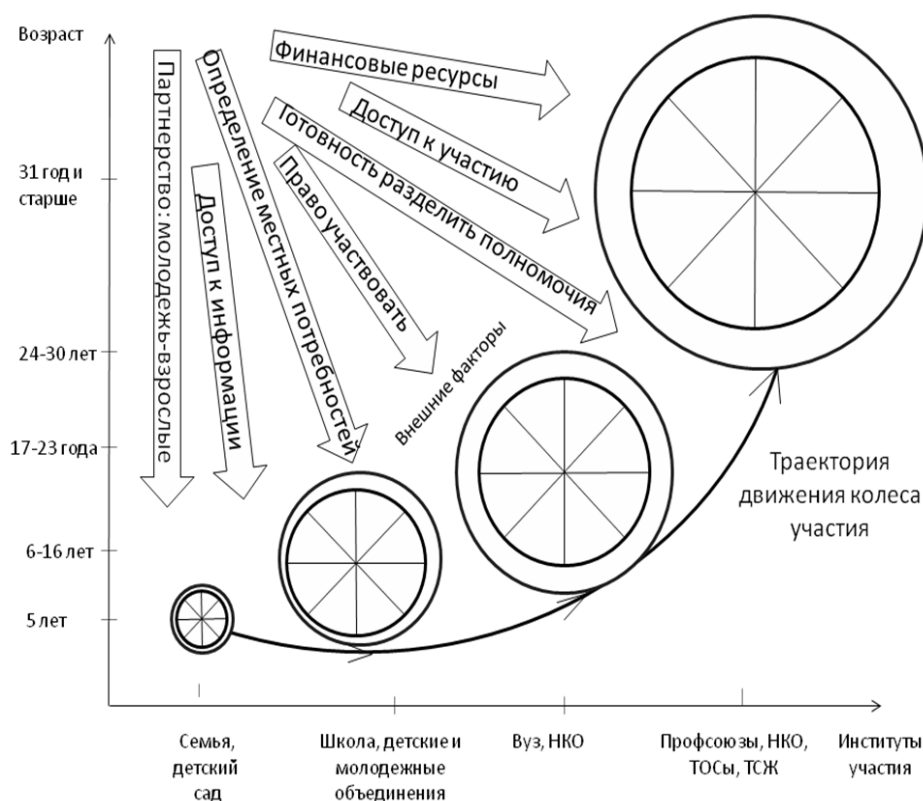


Схема движения «колеса участия молодежи»

2. В институциональном механизме социализации овладение нормами участия будет проходить при взаимодействии индивида с институтами общества и различными организациями (семья, детский сад, начальная школа, школа, институт, ученическое, студенческое самоуправление, молодежное самоуправление и т. д.).

Необходимо в процессе социализации (через создание положительных образов героев отечества, современников, граждан, заслуживших уважение своих земляков) еще с начальных ступеней образования объяснять детям, где и как они могут принять участие, внедрить свой потенциал и использовать его.

3. В стилизованном механизме социализации индивид будет осваивать нормы участия в определенной субкультуре. Под субкульту-

турой будет пониматься комплекс психологических черт и поведенческих проявлений участия, типичных для членов, например, молодежного парламента.

4. В межличностном механизме социализации освоение норм участия индивидом будет проходить в процессе его взаимодействия с субъективно значимыми для него лицами (родителями, уважаемым взрослым, другом-сверстником), которые могут быть членами тех или иных организаций и групп, с которыми он взаимодействует.

То, что молодежное участие выгодно для развития местного самоуправления, еще не признали. На наш взгляд, широкое привлечение молодежи к участию в общественно-политической жизни на местном и региональном уровнях может значительно повли-

ять на решение вопросов социально-экономического развития муниципальных образований. Это кадровое обновление муниципальных служащих; экономическое участие; культурная сфера, это часть вопросов, которые могут быть решены посредством молодежного участия, а главным, безусловно, является повышение качества жизни населения муниципального образования.

Чтобы замерить эффективность участия молодежи, нужен длительный эксперимент, в котором бы сначала было замерено социально-экономическое развитие муниципального образования до участия молодежи в его развитии и после.

Таким образом, основными проблемами участия молодежи в развитии местного самоуправления являются следующие:

1. Стереотип восприятия молодежи, приносящий эффективность участия.
2. Формализация молодежного участия и превращение его в инструмент личного карьерного роста (относится к молодежным лидерам).
3. Недостаток информации о возможном участии на уровне местного самоуправления.
4. Отсутствие у молодежи мотивов участия в развитии местного самоуправления.
5. Недостаток времени из-за первичной (учеба) и вторичной (работа) занятости молодежи.
6. Манипуляция молодежью со стороны политических групп.

Для разрешения данных проблем необходимо вести широкий диалог молодежи, общественности и специалистов. При обобщении и анализе опыта разрешения существующих проблем на местном уровне возможен выход на решение вопросов устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2007). М. : Омега-Л.

Конвенция ООН о правах ребенка. Ст. 15. URL: <http://www.unicef.org/russia/ru/>.

Великая, Н. М. (2003) Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования. № 8. С. 46–47.

Капто, А. С. (2008) Участие представительное // Социология молодежи : энциклопедический словарь / отв. ред. Ю. А. Зубок, В. И. Чупров. М. : Academia.

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги муниципальных выборов в 2004–2005 годах : сб. (2006) / под общ. ред. Л. Ф. Демьянченко.

Тощенко, Ж. Т. (2008) Участие политическое молодежи // Социология молодежи: энциклопедический словарь / отв. ред. Ю. А. Зубок, В. И. Чупров. М. : Academia.

Цветкова, Г. А. (2008) Самоуправление // Там же. С. 421–422.

Чупров, В. И. (2002) Молодежные движения как форма проявления гражданской инициативы // Политическая социология / под ред. Ж. Т. Тощенко. М.

Янсум, М., Бэккер, К. (2002) Молодежь и социальное участие. Компоненты для практической теории. Фламандский молодежный совет.

Arnstain, Sh. (1969) A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35. № 4. July. P. 216–224.

Boukobza, E. (1998) Keys to participation. A practitioners' guide', Council of Europe. P. 10.

Hart, R. (1992) Children's Participation from Tokenism to Citizenship, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. P. 216–224.

Stacey, K. (2003) Theoretical underpinnings of youth partnership accountability, unpublished paper, Adelaide.