

УДК 321.7

Конституционно-правовые основы участия молодежи в публичной власти: институт молодежного парламентаризма на муниципальном уровне (на материалах муниципальных образований Республики Марий Эл)¹

Тряпкина Ксения Евгеньевна, студент, Поволжский государственный технологический университет, tke07062006@mail.ru

Статья посвящена анализу конституционных принципов, лежащих в основе вовлечения молодежи в осуществление публичной власти через институт молодежного парламентаризма. Исследуется, каким образом нормы федерального, регионального и муниципального законодательства конкретизируют указанные принципы, формируя правовой статус молодежных парламентов на местном уровне. В работе выявляются системные проблемы правового регулирования и предлагаются пути их решения для повышения эффективности данного института как инструмента развития гражданского общества.

Ключевые слова: конституционное право, молодежная политика, молодежный парламентаризм, местное самоуправление, участие в управлении, публичная власть, муниципальный уровень.

Модернизация публичного управления в XXI в. немислима без вовлечения в этот процесс молодежи — наиболее активной и восприимчивой к инновациям части общества. Формирование правовых и институциональных механизмов, обеспечивающих такое вовлечение, становится ключевой задачей как государственной молодежной политики, так и развития институтов гражданского общества. В этом контексте особый научный и практический интерес представляет анализ молодежного парламентаризма как одной из наиболее структурированных форм участия молодежи в управленческих процессах.

Актуальность исследования института молодежного парламентаризма обусловлена его двойственной природой: с одной стороны, он является прямым следствием реализации фундаментальных конституционных принципов народовластия и права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 3, 32 Конституции РФ), с другой — представляет собой относительно новый и динамично развивающийся механизм обратной связи между публичной властью и специфической социально-демографической группой. Муниципальный уровень, будучи наиболее близким к населению, выступает оптимальной площадкой для апробации и отработки таких механизмов. Однако на практике наблюдается существенный разрыв между высоким конституционным потенциалом участия молодежи и реальной эффективностью молодежных парламентов (далее — МП), что во многом обусловлено отсутствием системности и фрагментарностью их правового регулирования на региональном и, в особенности, местном уровнях.

Целью настоящей работы является выявление и анализ конституционно-правовых основ института молодежного парламентаризма, оценка степени их реализации в правовом статусе МП на уровне муниципальных образований. Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

- 1) раскрыть содержание конституционных принципов и норм, образующих основу для участия молодежи в публичной власти;
- 2) определить место молодежного парламентаризма в системе институтов гражданского общества и публичной власти;
- 3) проанализировать федеральное и региональное законодательство, опосредующее конституционные нормы;
- 4) исследовать муниципальные правовые акты, формирующие

конкретный правовой статус МП;

- 5) выявить конституционно-правовые коллизии и предложить пути их устранения.

Принцип народовластия (ст. 3 Конституции РФ) является системообразующим для всего российского конституционного строя. Он реализуется как непосредственно (референдум, выборы), так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Право граждан участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) является производным от данного принципа и конкретизирует способы его реализации. Молодежь, составляющая значительную часть «народа» как носителя суверенитета, обладает всей полнотой политических прав, однако ее участие нередко носит опосредованный и пассивный характер в силу возрастных, социальных и психологических особенностей [4]. В этой связи конституционные нормы о защите семьи, материнства и детства (ст. 38 Конституции РФ), праве на образование (ст. 43 Конституции РФ) формируют дополнительные гарантии и создают основу для выработки специальных правовых механизмов, учитывающих специфические интересы данной группы. Институт молодежного парламентаризма может рассматриваться как один из таких механизмов, призванных обеспечить не формальное, а реальное включение молодежи в публично-властные отношения.

Конституционные ценности напрямую транслируются в конкретные интересы молодежи, которые могут быть артикулированы и защищены посредством механизмов парламентаризма.

Таким образом, институт молодежного парламентаризма формируется как производный от базовых конституционных норм, проходя путь конкретизации через все уровни законодательства.

Рамочным актом, опосредующим конституционные принципы, выступает Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. N 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации». Однако он ограничивается декларацией консультативно-совещательного статуса таких органов, не устанавливая единых стандартов их формирования, компетенции и гарантий взаимодействия с официальными структурами. Это создает правовой вакуум, заполняемый на усмотрение регионов и муниципальных образований.

Анализ региональных законов демонстрирует значительный

¹ Научный руководитель: Малышева Нина Андреевна — старший преподаватель кафедры управления и права, Поволжский государственный технологический университет.

разброс в подходах к регулированию молодежного парламентаризма. Республика Марий Эл представляет собой характерный пример «мягкой», или рамочной, модели, которая, с одной стороны, закрепляет соответствующий институт, а с другой — оставляет широкое поле для усмотрения муниципальных образований. Правовую основу в регионе составляет Закон Республики Марий Эл от 30 июня 2010 г. N 28-З «О государственной молодежной политике в Республике Марий Эл». В ст. 12.1 данного Закона предусмотрена возможность создания молодежных парламентов (советов) как при государственных органах Республики Марий Эл, так и при органах местного самоуправления. Однако он ограничивается общими формулировками, не детализируя порядок формирования, численный состав, конкретные права и гарантии деятельности данных органов. Ключевая норма устанавливает, что «порядок формирования и деятельности молодежных парламентов определяется положением, утверждаемым соответствующим государственным органом Республики Марий Эл или органом местного самоуправления» [6].

Подобный подход имеет двойственные последствия. С одной стороны, он предоставляет муниципальным образованиям необходимую гибкость для учета местной специфики. С другой — формирует правовую неопределенность, приводящую к ситуации, при которой само создание молодежного парламента и объем его полномочий в полной мере зависят от политической воли и ресурсных возможностей местной администрации.

Указанный региональный «правовой минимализм» контрастирует с детализированным регулированием в Республике Татарстан, где Закон «О молодежной политике» содержит отдельную главу, закрепляющую за Молодежным парламентом при Государственном Совете Республики Татарстан право законодательной инициативы и четко регламентированный порядок формирования [7]. Подобный региональный партикуляризм правового регулирования приводит к существенному неравенству прав молодежи и возможностей ее участия в публичной власти в различных субъектах Российской Федерации.

Муниципальный уровень является ключевым для реализации конституционных прав молодежи на местах. На примере двух муниципальных образований Республики Марий Эл — городского округа «Город Йошкар-Ола» и Волжского муниципального района — выявляются различные модели имплементации рамочных региональных норм, которые условно могут быть охарактеризованы как модель «формальной легитимации» и модель «проектной активности».

На примере городского округа «Город Йошкар-Ола» наблюдается попытка создать более продвинутой «проектно-ориентированную» модель молодежного парламента. Его Положение закрепляет конкретную нормотворческую задачу — разработку проектов муниципальных правовых актов для представления депутатам (п. 2.2.2), а также детальный конкурсный отбор кандидатов на основе защиты ими социальных проектов [8]. Однако правовой анализ выявляет критические системные ограничения. Во-первых, несмотря на наличие права разрабатывать проекты, у МП отсутствует право законодательной инициативы, а сам документ не содержит процедур, обязывающих Собрание депутатов рассматривать указанные проекты. Во-вторых, ключевые этапы формирования органа (утверждение состава конкурсной комиссии и итогового списка членов) находятся в компетенции главы администрации (пп. 3.4, 3.14), что ставит под сомнение институциональную независимость данного органа. Таким образом, потенциально эффективная структура лишена законодательно закрепленных «ры-

чагов» для перевода своей деятельности в плоскость обязательных решений, оставаясь в рамках управляемой консультативности.

На примере городского округа «Город Волжск» реализуется модель «административно-интегрированного» молодежного парламента, ориентированная на практическую деятельность в системе местного управления. Его Положение акцентирует интеграцию в вертикаль власти: решения Молодежного парламента направляются непосредственно главе администрации и отраслевым органам исполнительной власти (п. 4.6), а его деятельность обеспечивается совместно аппаратом Собрания депутатов и профильным подразделением администрации (п. 4.8) [9]. Данная модель включает элементы системной подотчетности, такие как ежегодный отчет председателя перед Собранием депутатов (п. 4.2), а также тесное взаимодействие с региональными молодежными структурами, включая Совет «Молодежное правительство Республики Марий Эл» (п. 4.3).

Вместе с тем углубленный правовой анализ выявляет те же фундаментальные системные ограничения, что и в Йошкар-Оле, но в иной организационной форме. Во-первых, несмотря на наличие прямого канала коммуникации с исполнительной властью, отсутствует закреплённая процедура обязательного рассмотрения и мотивированного ответа на инициативы и решения Молодежного парламента со стороны администрации. Его роль по-прежнему сводится к внесению предложений (п. 2.3). Во-вторых, ключевые рычаги контроля над формированием и функционированием органа сохраняются за главой администрации: он утверждает состав конкурсной комиссии, окончательный список членов парламента и инициирует довыборы (пп. 3.4, 3.14, 6.6). Кроме того, установленная краткосрочность полномочий руководства (6 месяцев) при отсутствии гарантий институциональной независимости (п. 4.1) может приводить к частой смене руководителей и затруднять реализацию долгосрочных проектов.

Сравнительный анализ Положений о Молодежных парламентах г. Йошкар-Ола и г. Волжска позволяет выявить следующие сходства и различия:

1. Правовая база. Оба документа приняты во исполнение одного регионального закона Республики Марий Эл и одного федерального закона — N 489-ФЗ.
2. Статус. В обоих Положениях Молодежный парламент определяется как совещательный и консультационный орган (ст. 1.1).
3. Цели и задачи. В значительной степени идентичны и включают вовлечение молодежи в публичную деятельность, формирование правовой культуры и подготовку кадрового резерва (разд. 2).
4. Порядок формирования. Основан на конкурсной модели с близкими критериями отбора (представление программы, оценивание по 25-балльной шкале); предусмотрены различные способы выдвижения, включая выдвижение от организаций и самовыдвижение.
5. Ключевая роль главы администрации. В обоих случаях глава городского округа (мэр) играет решающую роль, утверждая состав конкурсной комиссии и окончательный состав Молодежного парламента (пп. 3.4, 3.14).
6. Отсутствие права законодательной инициативы и механизма обязательного ответа. Данный недостаток является общим для обеих моделей: ни одно из Положений не содержит нормы, обязывающей органы власти рассматривать инициативы МП в установленный срок.

Проведенный анализ позволяет выявить следующие конституционно-правовые коллизии и пробелы, препятствующие эффективной работе МП на муниципальном уровне.

1. Несоответствие муниципальных механизмов реализации

конституционному праву на участие.

Консультативный статус МП, подтвержденный анализом Положений (п. 1.1 в документах обоих городов), на практике трансформируется в формальность из-за отсутствия юридически обязательных процедур рассмотрения инициатив. Муниципальные акты либо не содержат таких процедур (Йошкар-Ола), либо ограничиваются лишь направлением решений в адрес администрации без установления сроков и формы ответа (Волжск, п. 4.6). Это создает разрыв между декларируемой возможностью участия (ст. 32 Конституции РФ) и гарантией быть услышанным.

2. Пробел в гарантиях независимости и представительности при формально конкурсном формировании.

Детальные конкурсные процедуры (п. 3 в обоих Положениях) де-факто нивелируются ключевой ролью главы администрации, который утверждает состав конкурсной комиссии и окончательный список членов МП (пп. 3.4, 3.14). Такая модель при внешней открытости ставит под сомнение способность органа выступать автономным представителем молодежных интересов, а не «придатком» исполнительной власти, что противоречит принципу народовластия (ст. 3 Конституции РФ).

3. Проблема «симулякра» (подмены сущности формой) в муниципальном нормотворчестве.

Сравнительный анализ показывает, что даже прогрессивные элементы Положений (нормотворческая задача в Йошкар-Оле, система отчетности в Волжске) не обеспечивают преодоления ключевого дефекта. Муниципальные акты, детально регулируя внутреннюю деятельность МП, симулируют создание реального института, умышленно либо по недосмотру оставляя вне правового поля механизм перевода его решений в плоскость обязательных для органов власти действий.

4. Отсутствие ответственности органов местного самоуправления за игнорирование института МП.

Действующее законодательство не устанавливает ответственности должностных лиц за систематическое игнорирование инициатив МП. Это лишает даже наиболее проработанные муниципальные модели (в том числе в Волжске) реального механизма воздействия и делает их функционирование зависимым исключительно от доброй воли текущей администрации.

На основе выявленных проблем предлагается система мер, дифференцированная по уровням публичной власти.

1. На федеральном уровне.

Целесообразно дополнить ст. 15 Закона N 489-ФЗ положением, устанавливающим обязанность органов местного самоуправления рассматривать решения молодежных парламентов в строго определенный срок (например, 30 дней) и направлять им мотивированный ответ. Кроме того, на данном уровне следует закрепить минимальный стандарт формирования МП, предусматривающий выборность не менее половины его состава в целях обеспечения представительности.

2. На региональном уровне (Республика Марий Эл).

В Закон о молодежной политике Республики Марий Эл целесообразно включить норму, наделяющую молодежные парламенты

муниципальных образований правом подготовки обязательных заключений на проекты муниципальных нормативных правовых актов по вопросам молодежной политики. Дополнительной эффективной мерой может стать институционализация ежегодных публичных отчетов глав муниципальных образований перед молодежными парламентами о реализации молодежной политики.

3. На муниципальном уровне.

Для г. Йошкар-Олы требуется изменение п. 2.2.2 Положения в части закрепления конкретного механизма внесения проектов решений МП в повестку заседаний Собрания депутатов.

Для г. Волжска необходимо конкретизировать п. 4.6 Положения, четко определив процедуру и сроки направления официального ответа администрации на решения Молодежного парламента.

Общая рекомендация. В целях повышения независимости МП целесообразно пересмотреть п. 3.4 Положений, передав полномочия по формированию конкурсной комиссии от главы администрации представительному органу (Собранию депутатов) либо общественной палате.

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие основные выводы.

Во-первых, несмотря на прочную конституционную основу, реальное наполнение института молодежного парламентаризма на муниципальном уровне зачастую носит формальный характер. Муниципальные нормативные правовые акты, детально регулируя внутреннюю деятельность МП, не обеспечивают действенных механизмов влияния молодежных представительных органов на процесс принятия управленческих решений.

Во-вторых, как показал сравнительный анализ, различия в муниципальных моделях (ориентация на нормотворчество в г. Йошкар-Оле либо на административную интеграцию в г. Волжске) не устраняют их общего системного недостатка. Ключевой проблемой остается правовая необеспеченность перехода от консультационных форм участия к реальному учету позиции молодежи в деятельности органов местного самоуправления.

В-третьих, источник выявленных проблем лежит в несовершенстве законодательства более высокого уровня. В связи с этим их разрешение требует последовательных изменений на федеральном и региональном уровнях, направленных на установление единых гарантий правового статуса молодежных парламентов. Муниципальные нормативные правовые акты должны не просто воспроизводить данные гарантии, а адаптировать их посредством создания четких и работоспособных процедур взаимодействия.

Таким образом, в настоящее время молодежный парламентаризм на муниципальном уровне, несмотря на внешнюю институциональную оформленность, нередко остается инструментом, в большей степени ориентированным на процесс, нежели на результат. Его трансформация в действенный канал влияния гражданского общества на публичную власть возможна лишь при условии наделяния молодежных парламентов конкретными, защищенными законом полномочиями и установления ответственности органов власти за ведение системного диалога с молодежью.

Примечания

1. Нудненко Л. А. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: проблемы теории и практики. М., 2018.
2. Беседина Н. И. Правовой статус молодежи в Российской Федерации: вопросы теории и практики // Государство и право. 2022. N 5.

English version

Constitutional and legal foundations of youth participation in public authority: the institution of youth parliamentarism at the municipal level (based on materials from municipal entities of the Republic of Mari El)

Трыпкина Kseniya Evgen'evna, student, Volga State University of Technology

This article analyzes the constitutional principles underlying the involvement of young people in the exercise of public authority through the institution of youth parliamentarism. The study examines how the norms of federal, regional, and municipal legislation specify these principles, thereby shaping the legal status of youth parliaments at the local level. The paper identifies systemic problems in legal regulation and proposes ways to address them in order to enhance the effectiveness of this institution as a tool for the development of civil society.

Keywords: constitutional law, youth policy, youth parliamentarism, local self-government, participation in governance, public authority, municipal level.