

29-я СЕССИЯ
Страсбург, 20-22 октября 2015 г.

CG/2015(29)7PROV
9 октября 2015 г.

Необходим единый язык общения между региональными властями и молодёжью для её беспрепятственного участия в политической жизни

Комитет по актуальным вопросам
Докладчик¹: Малколм БИРН, Ирландия (Р, ГНЛД)

Проект резолюции (для голосования) 2
Проект рекомендации (для голосования) 6

Резюме

Почему молодёжь не пользуется теми возможностями, которые ей предоставляют политические институты, включая местные и региональные власти, для того, чтобы её голос был услышан? В сфере политической активности молодёжи наблюдается явный парадокс: в то время как политические структуры и организации делают всё большие усилия к её повышению, молодые люди, как представляется, отвергают предлагаемые им возможности, о чём могли бы свидетельствовать недавние протестные движения и снижение их явки на выборы.

Настоящий доклад, в котором собраны воедино результаты исследований положения в молодёжной среде, указывает на то, что политические институты и молодёжь просто говорят на разных языках: молодые люди создали новый «словарь гражданина»; мобилизующее воздействие на них оказывает рассмотрение специфических вопросов, связанных с их заботами и интересами, не находящими отражения, с их точки зрения, в политике, проводимой демократически избранными представителями народа. С другой стороны, политические институты, по всей видимости, до сих пор продолжают рассматривать голосование как единственный серьёзный инструмент обеспечения участия граждан в политической жизни, повышения их политической активности и выявления их позиции. Хотя реальное участие граждан в политической жизни достигается лишь тогда, когда они могут оказывать влияние на процесс принятия решений и формирования политики.

В проекте резолюции предлагаются меры, обеспечивающие условия начала диалога между гражданами, представляющими молодое поколение, и народными избранниками с целью укрепления связей между ними. Это также будет способствовать тому, чтобы развеять любое взаимное недопонимание касательно побудительных мотивов и потребностей каждой из сторон. Далее, в проекте резолюции предлагается, чтобы местные и региональные власти приобщились к новой культуре общения, широко распространённой в молодёжных кругах, что позволит молодёжи эффективно участвовать в процессе разработки политики и принятия решений, делиться своими заботами и потребностями, используя для этого привычные для неё инструменты. Таким образом, препятствия на пути столь важного участия молодёжи в политической жизни будут устранены.

¹ М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены, не принадлежащие ни к одной политической группе Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. В сфере участия молодёжи в современной общественной жизни наблюдается явный парадокс: в то время, как политические институты делают всё большие усилия к её активизации, молодые люди, как представляется, отвергают предлагаемые им возможности, о чём могут свидетельствовать снижение их участия в выборах и недавние протестные движения.

2. Недоверие молодёжи к политике может представлять угрозу для европейской демократии, которая в определённой степени подтачивается в результате ослабления её институциональной и политической легитимности в глазах молодых граждан стран Европы. С их точки зрения, таковая может быть восстановлена лишь тогда, когда их голоса будут услышаны и когда их участие в процессе принятия решений будет обеспечено.

3. Такое неприятие политики молодёжью может рассматриваться как знаковое для общества, которое молодые люди воспринимают как предавшее и отвергнувшее их. Действительно, именно они сильнее всего пострадали от кризиса, столкнувшись с высоким уровнем безработицы и трудностями вхождения во взрослую жизнь. Таким образом, политическая активность молодёжи имеет решающее значение для развития чувства ответственности молодых людей за общество, помогая им приобрести навыки демократической гражданственности и предоставляя им более существенные возможности для того, чтобы активно взять на себя заботу о своей собственной жизни и жизни общества. Соответственно, у них возникнут побудительные мотивы для выражения своих нужд с использованием новых методов привлечения к общественной жизни (хотя таковые иногда воспринимаются как анти и аполитичные).

4. К сожалению, когда дело доходит до установления (или восстановления) диалога между молодёжью и политическими институтами, в избытке возникают трудности в общении и взаимное недопонимание. Обе стороны говорят на разных языках: молодые люди создали новый «словарь гражданина», а власти, как представляется, продолжают рассматривать голосование как единственный серьёзный инструмент повышения политической активности граждан и выявления их позиции. Более того, они склонны считать «молодёжный возраст» переходным состоянием, которое необходимо контролировать и направлять при помощи политики, нацеленной на введение молодых людей во взрослую жизнь. При этом последние ставятся в подчинённое положение и воспринимаются скорее как «нечто, находящееся в процессе создания», а не как полноценные граждане.

5. На молодых людей во всё большей степени мобилизирующее влияние оказывают специфические вопросы, в большей степени связанные скорее с их собственными (личными) интересами в конкретной сфере повседневной жизни, нежели чем с интересами всего

2 Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 1 июля 2015 г.

Члены Комитета:

Ф. Мухаметшин (председатель), М. Бирн (1-й зам. председателя), Д. Нойман (2-й зам. председателя), В. Удовиченко, (3-й зам. председателя), М.С. Люка (4-й зам. председателя), Е. Ерицян (5-й зам. председателя), Л. Аадель, С. Алиева, А. Амброс, А. Антосова, С. Аванцо, Г.А. Аксельсон, С. Барнс, А. Бенли, Г. Бенде, Л. Бласковицова, С. Богатырчук-Кривко, А. Бофф, Г. Бошини, А. Бидав, А. Бранд, Е.Кемпбелл-Кларк, И. Селик (заместитель: М. Айдин), Л. Седеркьольд, П. Чеснеау, А.Кук, Д. Давидович, З. Дамиановски, С. Делонг, З. Драгункина, Н. Диргунциене, С. Галло, Ф. Гамердингер, Ж. В. Ден Хоут, Г. Иокамидис, С. В. Доорен, И. Емич, Е. Флифхольм, Ж.Л. Готье, Ф. Гезмис, Д. Гизлетта, К. Глоанеч-Маурин, Г. Гржелак, М. Кардинар, М. Казанджиев, А.Кордфельдер, А. Коопманшап, Х. Кюн-Тейс, И. Линге, А. Магъяр, М. Манке, Г.М. Маллиа, Х. Марва, М. Медарич, И. Мищеряков (заместитель: В. Новиков), С. Науди Байксенч, С. Орлова, Н. Палова, С. Попа, Л. Перикли, О. Песич (заместитель: С. Лекич), Н. Рафик-Эльмрини, А. Равинс, Ф. Рамос, М. Рейес Лопес, И. Рейнстрём, Н. Росу, Н. Рыбак, М. Рио, И. Рзаева, А. Соколов, Н. Сондереггер, М. Судасиоглу, Ж.-Л. Тестю, Г. Ткемадзе, Р. Токачелли, А. Трагайоли, Б. Точе, М. Тоскани, Л. С. Веннесланд, С. Весович (заместитель: З. Лийкович), Ж. Вармишам, Ж. Ватсон, П. Вайдиг, У. Вютрих-Пеллоли.*

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат комитета: С. Канчок, М. Бендерра.

Руководитель проекта по вопросам молодёжи: Дж. Хантинг.

общества в области политики. Они останавливают свой выбор на участии в коллективных формах гражданских и политических мероприятий, характеризующихся меньшим уровнем формальности и воспринимаемыми как менее обязательные и «марки» с точки зрения партийной принадлежности, предпочитая добиваться небольших и глубоких изменений путём повседневной совместной работы. Молодёжь всё активнее участвует в работе гражданских ассоциаций, а также в благотворительных и добровольных мероприятиях НПО. Кроме того, интернет и коммуникационные технологии коренным образом поменяли её поведенческие стереотипы в области участия в общественной и политической жизни, обновив традиционные формы общественной активности (в качестве примера можно привести рассылку электронных писем политикам) и привнеся новые, такие как проведение протестных акций путём бомбардировки электронной почтой. Местным и региональным властям следует разработать стратегию, способствующую тому, чтобы увязать эти новые разновидности участия в политической жизни с её традиционными, устоявшимися формами.

6. Тем не менее, учитывая используемые инструменты и их сферу применения, многие эти методы на практике едва заметны или же рассматриваются как проявление невоспитанности. В результате молодёжи не удаётся заявить о себе во всеуслышание и, более того, о ней создаётся неверное представление. Вдобавок, воздержание её представителей от занятия мест на институциональном политическом поле порождает замкнутый круг самоизоляции в обществе: если молодые люди не голосуют и не баллотируются на выборах, не вступают в политические партии или же профсоюзы, то их значимость в политическом раскладе сил рассматривается политиками как менее весомая.

7. Словарно-понятийный запас, которым располагают местные и региональные власти для охвата участия молодёжи в политической жизни, можно определить как слишком узкий. Органы власти склонны рассматривать её как однородную группу, ставя подростков и тридцатилетних молодых людей на один уровень. Они не учитывают должным образом различия в общественном происхождении, экономическом положении, а также существование других неблагоприятных условий в социальной сфере. Кроме того, предлагаемые ими формы привлечения ограничиваются участием в голосовании, в общественном обсуждении тех или иных вопросов или же в баллотировке на выборах.

8. Молодёжные муниципальные и региональные советы являются ценными специализированными совещательными инструментами, хотя некоторые из них не предоставляют молодому поколению должных возможностей для полноценного участия в процессе принятия решений и формирования политики. Было бы полезно проанализировать особенности, полномочия и работу молодёжных муниципальных и региональных советов с целью выявления того, как их можно полностью использовать для расширения реального участия молодёжи в принятии решений и в разработке политики.

9. В конечном итоге, местные и региональные власти склонны ограничивать участие молодёжи в общественно-политической жизни вопросами, которые «касаются молодых людей непосредственно», оставляя «серьёзные проблемы» на усмотрение «зрелых мужей» и предполагая при этом, что молодое поколение не интересуется экономикой, состоянием окружающей среды, политикой в области здравоохранения, образования и т. д.

10. Конгресс приветствует создание своей тематической группы, специализирующейся в области участия молодёжи в общественно-политической жизни («специальной группы»), и ждёт её заключений по вопросу о том, каким образом Конгресс может способствовать развитию структурированного диалога с представителями молодёжных кругов со всей Европы и их участию в работе этой специальной группы.

11. Конгресс подтверждает своё намерение продолжить плодотворное сотрудничество, установленного его секретариатом с Генеральным директором Совета Европы по вопросам демократии и, в частности, с его молодёжным департаментом в области расширения участия молодёжи в общественно-политической жизни, и предлагает организовать совместную конференцию по этой тематике, а также способствовать развитию диалога между его членами и представителями молодёжных кругов.

12. Исходя из вышеизложенного и действуя в целях создания оптимальных условий для обеспечения значимого участия молодёжи в общественно-политической жизни, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы настоятельно призывает местные и региональные власти претворять в жизнь рекомендации, содержащиеся в его Резолюциях [346\(2012\)](#), [319\(2010\)](#) и [259\(2008\)](#)³, в особенности:

a. широко реализовывать в качестве основополагающих положения пересмотренной [Европейской хартии](#) об участии молодёжи в жизни муниципальных и региональных образований с точки зрения всех аспектов формирования их молодёжной политики;

b. предоставлять молодым людям возможности вступить в структурированный диалог, например, путём создания совместных органов по принятию решений и формированию политики;

c. поощрять более широкое распространение среди молодёжи сведений о демократических методах работы;

d. организовывать совместные практические учебные мероприятия для народных избранников, персонала местных и региональных органов власти и представителей молодёжных кругов с тем, чтобы покончить со взаимным непониманием и развивать общую культуру, способствующую активизации участия молодых людей в общественно-политической жизни;

e. начать диалог и консультации с представителями молодёжи из неблагополучных районов.

13. Конгресс в очередной раз обращается ко всем национальным делегациям с содержащимся в Резолюции [346\(2012\)](#) призывом включить в свой состав определённое количество представителей молодёжи в качестве как полноправных членов, так и их заместителей.

14. Кроме того, Конгресс призывает обратить внимание на его [Резолюцию 207\(2006\)](#) о молодёжи и новых информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ): речь идёт о новых возможностях, открывающихся для местной демократии. Соответственно, Конгресс поощряет реализацию её положений местными и региональными властями. Учитывая ограниченность форм привлечения молодёжи, предлагаемых местными и региональными властями, Конгресс призывает последних проводить практические занятия по ИКТ для их выбранных представителей и персонала с целью расширения использования этих инструментов, пользующихся популярностью у молодёжи.

15. Кроме того, Конгресс призывает местные и/или региональные власти:

a. в пределах их полномочий ввести в школах занятия по воспитанию гражданственности, по правам человека и демократии, включая принципы работы демократических политических систем;

b. дать ученикам в школе возможность на практике реализовать демократические принципы, создавая совместные школьные советы и консультируясь с учащимися по вопросам ведения дел в школе;

c. провести дискуссии между местными и региональными избранными представителями и детьми/молодыми людьми с целью укрепления связей между ними и устранения взаимного непонимания;

d. организовать опросы граждан, представляющих молодое поколение, для того, чтобы голос тех, кто ещё не может участвовать в выборах, был услышан;

³ Резолюция 346 (2012) о молодёжи и демократии: изменение форм участия молодёжи в политической жизни; Резолюция 319 (2010) об интеграции молодёжи из неблагополучных кварталов; Резолюция 259 (2008) об интеграции и участии молодёжи в общественной жизни на местном и региональном уровне.

e. создать механизмы по обмену доступной молодёжи информации и получения от неё ответной реакции для информирования молодых людей о том, когда и как их интересы были учтены;

f. способствовать распространению новой культуры общения с использованием интернета, (например, на базе сетевых платформ), а также общественных СМИ для учёта позиции населения через референдумы, бюджетирование с общественным участием, совместную разработку услуг, проведение градостроительного планирования и т. д.;

g. в тех случаях, когда регионы наделены законодательными полномочиями, изучить возможность снижения возрастного ценза на региональных выборах до 16 лет.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. Если гражданственность является результатом одновременно участия в политической жизни и вхождения в определённую общественную систему, то можно сказать, что кризис и связанные с ним опасности личной безынициативности и отсутствия видимой общественной позиции подрывают чувство гражданской ответственности молодых людей. А ведь именно таким образом они могут понять самих себя, вступить в активную жизнь и быть признанными в качестве полноправных членов общества. Неприятие политики молодёжью может рассматриваться как знаковое для общества, которое молодые люди воспринимают как предавшее и отвергнувшее их, в то время как новые методы привлечения их к общественной жизни, используемые для выражения их нужд и потребностей, иногда воспринимаются как анти или же аполитичные.

2. Личные представления молодых людей о гражданственности и активной общественной позиции вырабатываются, исходя из опыта общения дома, в школе, с друзьями и соседями. Школа же является тем местом, где тема гражданственности должна подниматься ежедневно и где могут изучаться такие вопросы как функционирование политических систем и участие в общественно-политической жизни. Кроме того, здесь легче охватить те молодёжные слои населения, которые в наибольшей степени оказались отодвинуты на обочину жизни.

3. На молодёжи сильнее всего сказались последствия экономического и финансового кризиса. Негативные тенденции на рынке труда, возросшая конкуренция в борьбе за рабочие места, расширение практики заключения трудовых договоров, не дающих уверенности в завтрашнем дне, затянувшиеся трудности на жизненном пути, а также недостаточность социально обеспечения осложняют процесс взросления молодых людей. Участие в общественно-политической жизни и социально-экономическая устроенность являются неразделимыми составными частями гражданственности.

4. Молодёжь всё шире использует интернет и коммуникационные технологии (ИКТ) для участия в общественно-политической жизни, хотя наличие компьютера и доступность интернета до сих пор зависят от величины доходов или образовательного уровня, а также от географического места проживания (например, в городе или же сельской местности). Соответственно, с целью распространения культуры общения, основанной на ИКТ, необходимо сделать интернет одинаково доступным.

5. Наконец, чтобы понять значимость новых форм, которые принимает участие молодёжи в общественно-политической жизни, крайне важно изучить кризисное состояние его более традиционных форм.

6. Конгресс ссылается на свою рекомендацию Комитету министров призвать государства – члены СЕ укрепить политическое влияние молодёжи и расширить её участие в общественно-политической жизни путём предоставления ей больших гражданских прав, например, рассмотрев возможность снижения возрастного ценза для избирателей до 16 лет, как это предлагается в Резолюции 1826 (2011) Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

7. В свете вышеизложенного, Конгресс рекомендует Комитету министров призвать государства – члены СЕ:

a. ввести в школах в пределах их полномочий занятия по воспитанию гражданственности, по правам человека и демократии, включая принципы работы демократических политических систем;

b. с самого раннего возраста прививать учащимся школ чувства ответственности перед обществом и их причастности к общественным делам путём внедрения системы совместных органов управления школой, призванных стать местом ведения диалога и совещания;

⁴ См. сноску 2.

c. обеспечить проведение политики, в результате осуществления которой для молодёжи станут доступными социальные права на получение работы, жилья и социальной защиты путём выделения более значительных средств тем ведомствам, работа которых связана с молодёжной тематикой на различных управленческих уровнях (например, на уровне министерств по делам молодёжи);

d. сократить неравенство по признаку доступности интернета (т. н. «цифровой разрыв»), обеспечив его равную доступность во всех районах (как городских, так и сельских).

8. Комитет Министров, возможно, выразит желание предложить Объединённому совету по делам молодёжи рассмотреть возможность:

a. составления обзора существующих юридических служб, организаций и наработок, связанных с обеспечением участия молодёжи в процессе принятия решений на местном и региональном уровнях;

b. организации совместно с Конгрессом конференции, посвящённой участию молодёжи в общественно-политической жизни, с целью развития диалога между членами Конгресса и представителями молодёжных кругов;

c. изучения возможностей, предлагаемых молодёжи для участия в работе политических партий и профсоюзов на местном, региональном, национальном и европейском уровнях с целью определения степени её политической активности в Европе.

9. Наконец, Конгресс ходатайствует о том, чтобы Комитет Министров предложил государствам – членам СЕ рассмотреть возможность внесения добровольных взносов с целью оказания финансовой помощи его усилиям, направленным на расширение участия представителей европейской молодёжи в работе Конгресса с использованием нового механизма структурированного диалога, а также на продолжение их активного участия в сессиях.