

РУКОВОДСТВО ПО МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И КАВКАЗА

Как разработать национальную молодежную стратегию



Пересмотренная
версия

Youth Partnership

Partnership between the European Commission
and the Council of Europe in the field of youth



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Руководство по молодежной политике

Как разработать
национальную
молодежную стратегию

Автором первоначального текста данного «Руководства», опубликованного в 2009 году, является Финн Ирьяр Денстад. Он был серьезно пересмотрен в 2014 году Зарой Лавчиян и Натальей Никитиной при участии Ханса-Йоахима Шильда.

Мнения, содержащиеся в настоящей работе, принадлежат авторам и необязательно отражают официальную позицию Европейской комиссии или Совета Европы, входящих в их состав государств-членов или организаций, осуществляющих сотрудничество с указанными учреждениями.

Все права защищены. Ни одна часть данной публикации не может быть переведена, воспроизведена или передана в любой форме с помощью электронных (CD-ROM, интернет и т.п.) или механических средств, включая фотокопирование, запись или любой другой способ хранения и поиска данных, без предварительного письменного разрешения Отдела общественной информации и публикаций Дирекции коммуникации (F-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int).

Для получения дополнительной информации о проектах Партнерства, пожалуйста, посетите наш сайт (<http://youth-partnership-eu.coe.int>) или свяжитесь с нами по электронной почте по адресу youth-partnership@partnership-eu.coe.int.

Дизайн обложки, верстка и корректура: Производственный отдел документов и публикаций, Совет Европы

Издательство Совета Европы
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8214-2
© Совет Европы и Европейская комиссия, июнь 2015 г.
Напечатано в Совете Европы

ОГЛАВЛЕНИЕ

АББРЕВИАТУРЫ	7
ПРЕДИСЛОВИЕ	9
1. ВВЕДЕНИЕ	11
2. ЧТО ТАКОЕ НАЦИОНАЛЬНАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА?	15
2.1. Специальный правительственный орган по делам молодежи	16
2.2. Четко определенная целевая группа	16
2.3. Стратегия конкретная и прозрачная	17
2.4. Научно обоснованная политика	19
2.5. Молодые люди – ресурс, а не проблема	20
2.6. Поощрение и содействие участию молодежи	21
2.7. Межсекторный комплексный подход к молодежной политике	23
2.8. Межминистерское сотрудничество	24
2.9. Отдельный бюджет	25
2.10. Развитие связей между местным, региональным и национальным уровнями	25
2.11. На уровне европейских и международных стандартов	26
3. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА В МИРЕ, ЕВРОПЕ И РЕГИОНЕ ВЕК	27
3.1. Совет Европы	28
3.1.1. Система принятия решений в молодежном секторе Совета Европы	29
3.1.2. Конференции министров по делам молодежи	30
3.1.3. Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне	31
3.1.4. Обзор и оценка национальных молодежных политик	31
3.1.5. Предложения по «европейскому стандарту» молодежной политики в рамках Совета Европы	34
3.1.6. Рамки сотрудничества Совета Европы со странами ВЕК	36
3.2. Европейский Союз	38
3.2.1. Динамика отношений между институтами ЕС и государствами-членами	39
3.3. Партнерство в молодежной сфере между Европейской комиссией и Советом Европы	42
3.4. Система Организации Объединенных Наций	43
3.4.1. Всемирная программа действий в интересах молодежи и Цели развития тысячелетия	44
3.4.2. Секретариат и специализированные учреждения ООН	45
3.5. Современное состояние молодежной политики в регионе ВЕК	47

3.6. Динамика сотрудничества между ЕС и ВЕК	48
3.6.1. Восточное партнерство	48
3.6.2. Молодежное окно Восточного партнерства	48
3.6.3. Молодежные форумы Восточного партнерства	49
3.6.4. Программа поддержки молодежной политики региона Восточного партнерства	51
3.6.5. Совет по делам молодежи СНГ	52
3.7. Веб-ресурсы	53
4. УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ: ПОЧЕМУ ОНО НЕОБХОДИМО И КАК ЕГО МОЖНО ОБЕСПЕЧИТЬ?	57
4.1. Участие молодежи: почему оно необходимо?	58
4.2. Зачем нужны молодежные организации?	61
4.3. Как привлечь молодежь к участию в процессах принятия решений	63
4.3.1. Лестница участия	64
4.3.2. Аналитическая группа по вопросам участия молодежи	66
4.3.3. Примеры участия молодежи на национальном уровне	67
4.4. Веб-ресурсы	71
5. НЕКОТОРЫЕ ВАЖНЫЕ ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ СЛЕДУЕТ ИМЕТЬ В ВИДУ ПРИ РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОЛОДЕЖНОЙ СТРАТЕГИИ	73
Зачем нам нужна национальная молодежная стратегия?	73
5.1. Модели молодежной политики, молодежной стратегии и молодежного развития	75
5.2. Сопричастность и ответственность	75
5.2.1. Сопричастность на уровне правительства	76
5.2.2. Сопричастность неправительственных молодежных организаций	78
5.2.3. Участие международных организаций	79
5.3. Главное – процесс, а не цель	80
5.4. Доверие, прозрачность и ответственность	81
5.5. Законодательство	82
5.6. Межсекторное сотрудничество на уровне правительства	83
5.7. Вертикальное сотрудничество на уровне правительства	85
5.8. Ждите неожиданного	86
5.9. Учитывайте особенности регионального контекста	87
6. СОЗДАНИЕ БАЗЫ: ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ	89
6.1. Бюджет для процесса разработки НМС	89
6.2. Необходимость научных исследований	90
6.3. Выявление заинтересованных групп	90
6.4. Подготовка проекта процесса	91
6.4.1. Пример полномасштабного проекта	92
6.5. Составление графика работы	99
6.6. Различные уровни стратегии	101
6.7. Разработка планов рекламы и взаимоотношений с общественностью	105
6.8. Мониторинг и оценка	107
6.9. Стратегический документ и план действий	108
Веб-ресурсы	109

7. ПРИМЕР РАЗРАБОТКИ МОЛОДЕЖНОЙ СТРАТЕГИИ В СЕМЬ ЭТАПОВ	111
Этап 1: Предварительная подготовительная работа	112
Этап 2: Начало работы и проведение первой консультации	113
Этап 3: Вторая консультация	114
Этап 4: Разработка первой версии проекта	116
Этап 5: Третья консультация	118
Этап 6: Окончательный проект, представляемый на утверждение	119
Этап 7: Разработка плана действий	119
7.1. Веб-ресурсы	120
ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА	121
ПРИЛОЖЕНИЕ	123
Пример перечня бюджетных статей, относящихся к описанному выше проекту национальной молодежной стратегии	123

Аббревиатуры

Н иже приведен список сокращений и аббревиатур, которые получили распространение в работах по вопросам европейской молодежной политики или могут появиться в тексте этого руководства¹.

КС	Консультативный совет Совета Европы по делам молодежи
ЕРКМ	Европейский руководящий комитет по делам молодежи Совета Европы
СНГ	Содружество независимых государств
СЕ	Совет Европы
КМРВЕ	Конгресс местных и региональных властей Европы
ГД ОКДМ	Генеральная дирекция по образованию, культуре и делам молодежи
ВДГ ОПЧ	Воспитание демократической гражданственности и образование в области прав человека
ЕК	Европейская комиссия
ВЕК	Восточная Европа и Кавказ
ЕЦЗМП	Европейский центр знаний в сфере молодежной политики
МРОВП	Молодежное региональное отделение Восточного партнерства
ЕПС	Европейская политика соседства
ЕС	Европейский Союз
ЕМФ	Европейский молодежный фонд Совета Европы
ОПЧ	Образование в области прав человека
МПОПЧ	Молодежная программа Совета Европы по образованию в области прав человека
МРГ	Межминистерская рабочая группа, как часть структуры по разработке национальной молодежной стратегии, предложенной в данном руководстве.

1. С глоссарием терминов можно познакомиться на сайте Партнерства по адресу <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/glossary>

ПКМУ	Партнер по проведению консультаций на местном уровне, как часть структуры по разработке национальной молодежной стратегии, предложенной в данном руководстве.
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
НК	Национальный координатор процесса разработки национальной молодежной стратегии
НФО	Неформальное образование
НПО	Неправительственная организация
НПМО	Неправительственная молодежная организация
НСМ	Национальный совет по делам молодежи
НМС	Национальная молодежная стратегия
ОМК	Открытый метод координации
РЦ ППОПП	Ресурсный центр поддержки продвинутого обучения и профессиональной подготовки
ТРГ	Тематические рабочие группы, как часть структуры по разработке национальной молодежной стратегии, предложенной в данном руководстве.
ООН	Организация Объединенных Наций
КПР ООН	Конвенция ООН о правах ребенка
ВПДМ	Всемирная программа действий, касающаяся молодежи
ЕМФ	Европейский молодежный форум

Предисловие

Молодые люди живут сегодня в совершенно другом мире по сравнению с тем, каким он был одно или два поколения назад. В 1988 году Европа все еще была разделена между Востоком и Западом, Европейское сообщество было «клубом богатых джентльменов» в составе озабоченных своим экономическим развитием 12-ти государств-членов, а поездку за рубеж многие считали роскошью. Господствующие в нынешнем мире коммуникационные технологии, интернет и небольшой, помещающийся на ладони мобильный телефон были для большинства из нас просто немыслимы.

Многое можно было бы сказать о невероятных изменениях, которые произошли за последние двадцать пять лет, но, как мне представляется, это не совсем уместно, когда речь идет о данном «Руководстве по молодежной политике». Это «Руководство» следует рассматривать скорее как поддержку и набор рекомендаций по разработке молодежной политики в странах Европы, которая должна развиваться параллельно все возрастающей политической и экономической интеграции Европы. Оно призвано поддержать многочисленные усилия в различных регионах Европы, направленные на то, чтобы улучшить жизнь молодых людей и привлечь их к участию в работе на всех уровнях принятия решений по вопросам, которые оказывают на них непосредственное влияние. Повсюду на нашем континенте правительства беспрецедентными темпами осуществляют разработку и пересмотр национальных молодежных стратегий и планов действий в сфере молодежной политики.

Понятно, что мы многому можем научиться на опыте других, хотя политика должна, конечно, всегда адаптироваться к местным условиям. Однако на фоне значительного роста количества работ по вопросам молодежной политики в Европе, есть несколько доступных публикаций, которые предлагают конкретные рекомендации и практические примеры того, как следует разрабатывать национальную стратегию в сфере молодежной политики.

Цель настоящего «Руководства по молодежной политике» состоит в том, чтобы предоставить его читателям конкретную и полезную информацию о методах разработки национальной молодежной стратегии. В нем можно найти примеры того, как молодые люди могут быть привлечены к участию в разработке и реализации стратегии, а также обзор деятельности европейских институтов и Организации Объединенных Наций в сфере молодежной политики и ответ на вопрос, можно ли говорить о европейском стандарте молодежной политики. В «Руководстве» также предложена модель действий, которая показывает, как может быть разработана от начала и до конца национальная молодежная стратегия. Следует, однако, подчеркнуть, что речь идет всего лишь о предложении. Не существует одной единственной формулы разработки молодежной политики. Но есть ряд принципов, которые следует соблюдать, и они представлены в этом «Руководстве».

Идея пересмотра настоящего «Руководства» возникла в результате проведения ряда мероприятий по развитию молодежной политики и сотрудничества в этой сфере, осуществляемого под эгидой Молодежного партнерства СЕ и ЕК в странах Восточной Европы и Кавказа и ставшего одним из ключевых приоритетов их деятельности с 2008 года². Это обстоятельство послужило дополнительным стимулом для анализа и пересмотра текста данного «Руководства» в свете (изменяющихся) реалий в странах этого региона. Однако многие заинтересованные группы и ключевые игроки в самом регионе, а также сотрудничающие с регионом политические деятели, отвечающие за принятие решений, преподаватели, занимающиеся вопросами подготовки специалистов для этой сферы, молодежные работники, молодежные лидеры и исследователи молодежного движения призвали нас пойти дальше и опубликовать обновленную и адаптированную версию этого пособия на английском, русском и украинском языках. Пересмотр и обновление «Руководства» для региона Восточной Европы и Кавказа дадут возможность заинтересованным лицам ознакомиться с кратким обзором текущей ситуации в сфере молодежной политики и молодежной работы в странах ВЕК, а его критическое осмысление позволит им понять, как можно адаптировать, применять и эффективно использовать в каждой из этих стран рекомендации и механизмы, изложенные в настоящем «Руководстве».

В заключение хочу высказать слова признания коллегам Финну Ю. Денстаду, Джеймсу Дорли, Даниеле Йович, Марте Медлинске, Хансу-Йоахиму Шильду, Александре Виданович, Ховарду Уильямсону, Роберту Томпсону и Андрию Павловичу. Их советы были уместными и всегда касались существа содержания, что положительно сказалось на качестве конечного продукта.

2. <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/geographical-cooperation-eastern-europe-and-south-caucasus>

1. Введение

Концепция национальной молодежной политики получила широкое распространение в Европе. Европейские институты Совета Европы и Европейского Союза выступают сегодня в роли решительных поборников развития в странах молодежной политики, направленной на улучшение положения молодых людей. Они предложили различные механизмы, побуждающие государства-члены разрабатывать комплексные межотраслевые программы, которые рассматривают молодых людей в качестве ресурса и активно привлекают молодежь и неправительственные молодежные организации к участию в принятии решений по вопросам, затрагивающим их интересы.

В последние десять лет произошли события, которые ускорили разработку молодежной политики в странах Европы и подняли ее на принципиально новый уровень. На основе своей первой международной экспертизы национальной молодежной политики Финляндии, проведенной в 1997 году, Совет Европы создал механизм оценки национальной молодежной политики в Европе, который вскоре стал очень популярен, и государства-члены с готовностью приняли его в качестве руководства для дальнейшей разработки своих собственных молодежных стратегий. К началу 2015 года анализ положения дел в этой сфере с участием международных экспертов был проведен в 20-ти государствах-членах Совета Европы,³ и новые страны представили заявки на проведение соответствующей оценки.

В каждой стране Европы национальная молодежная политика имеет свою специфику. Иначе и быть не может, поскольку в каждом случае она призвана решать разные проблемы и учитывать культурные особенности, к тому же существует большой разрыв в ресурсах, которые та или иная страна может выделить на ее разработку и внедрение. Но позволительно ли, тем не менее, говорить о «европейском стандарте» молодежной политики? И есть ли какой-то смысл в том, чтобы пытаться представить общую модель процесса разработки национальной молодежной стратегии для нынешней Европы? Авторы данного «Руководства» склоняются к тому, что на оба эти вопроса можно дать положительный ответ. Обсуждая на его страницах концепцию молодежной политики и молодежного участия, они рассматривают политику Европейского Союза, Совета Европы и системы Организации Объединенных Наций в этой области и предлагают ряд элементов, которые следует учитывать в процессе разработки документа по национальной молодежной стратегии. Наконец, в этом руководстве предлагается конкретный пример того, как этот процесс должен развиваться.

3. Международная экспертиза национальной молодежной политики была выполнена в следующих странах: Албания, Армения, Бельгия, Греция, Венгрия, Испания, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Словакия, Украина, Финляндия, Швеция и Эстония.

«Руководство по молодежной политике» адресовано как молодым активистам неправительственных молодежных организаций, которым нужны «боеприпасы» и вдохновение, чтобы требовать от своих правительств улучшения их молодежной политики, так и политикам и государственным чиновникам, которые ищут новые идеи и примеры того, как может быть разработана национальная молодежная политика. Однако в первую очередь это руководство адресовано странам Юго-Восточной Европы и региона Восточной Европы и Кавказа, которые имеют ограниченный опыт применения ресурсно-ориентированной межотраслевой концепции молодежной политики. Однако его содержание также может представлять интерес для тех, кто на практике занят молодежной политикой в остальной части Европы и за ее пределами⁴.

Согласно докладу Всемирного банка «Мировое развитие – 2007 год», есть три основные причины, почему так трудно разработать успешную политику в интересах молодых людей.⁵ Во-первых, успешная молодежная политика требует работы во многих отраслях для разработки одной согласованной, комплексной и межотраслевой стратегии с четко расписанными приоритетами и мерами по осуществлению конкретных действий. Однако сегодня молодежная политика слишком часто стоит особняком и не интегрируется в общую политику национального развития. Во-вторых, молодежная политика терпит иной раз неудачу, потому что у молодых людей нет права голоса в разработке и реализации политики, затрагивающей их интересы. И, наконец, препятствием на пути к достижению успеха в области молодежной политики является тот факт, что в мире все еще мало успешных примеров позитивной практики.

Роль молодых людей в странах региона Восточной Европы и Кавказа, на первый взгляд, становится все более заметной и получает некоторое признание со стороны общества, но проблемы, с которыми они сталкиваются в условиях усиления политического, социального и экономического кризиса, возросли как никогда прежде. Непрерывные конфликтные ситуации, непонимание, различные геополитические ориентации, национальные интересы и приоритеты, высокий уровень миграции и безработица среди молодежи уже привели регион к ситуации, когда молодые люди оказались в центре политических, социальных и экономических дебатов и перед выбором способов воздействия на политику, касающуюся их повседневной жизни.

В центре внимания «Руководства по молодежной политике» находится забота о том, как разработать национальную молодежную стратегию, учитывая все вышеуказанные проблемы. Это руководство делает упор на необходимость межгосударственного сотрудничества и применения межотраслевого подхода. Кроме того, активное участие молодых людей и, в частности, неправительственных молодежных организаций является основным элементом модели разработки стратегии, которая представлена в данном пособии. Оно также опирается на предыдущий опыт разработки национальных молодежных

4. Оригинальная версия «Руководства по молодежной политике» была одновременно пересмотрена с учетом потребностей стран Южно-Средиземноморского региона, и новая редакция переведена на арабский язык.

5. Всемирный банк, «Мировое развитие — 2007 год», стр. 211-212.

стратегий в некоторых европейских странах, который читатели могут посчитать применимым и полезным. Хотя основное внимание в данном руководстве концентрируется на разработке национальной политики, на практике оно может стать инструментом, стимулирующим развитие молодежной политики также на местном и региональном уровнях.

И последнее, что следует сказать: в центре внимания этой публикации находится процесс разработки национальной молодежной стратегии, определение плана.

2. Что такое национальная молодежная политика?

Национальная молодежная политика предполагает приверженность правительства созданию для молодого населения страны хороших жизненных условий и возможностей и практическую деятельность в этом направлении. Эта деятельность может быть более или менее целенаправленной и активной, ограниченной или широкомасштабной. Молодежная политика необязательно определяется и формулируется в документе, специальной посвященном ее стратегии (что, конечно, предпочтительно), она может иметь вид набора приемов установившейся политической практики или состоять из нескольких документов, в совокупности определяющих, как правительство решает вопросы, касающиеся молодежи. Опора на законодательство не является обязательным условием молодежной политики (или любой иной политики, если уж на то пошло); она во многом зависит от национального контекста. Но чтобы быть сильной и эффективной, молодежная политика должна учитывать ряд факторов, которые будут рассмотрены в этой главе.

Существуют разные способы классификации форм молодежной политики. Объясняется это тем, что молодежная политика – это нечто большее, чем список вопросов, которые должны в нее входить. Нельзя забывать и о методологии, о целевых и заинтересованных группах, о бюджете и т.п. Ховард Уильямсон, игравший ведущую роль в процессе международной оценки Советом Европы молодежной политики, выделяет пять компонентов молодежной политики, которые можно обозначить пятью английскими словами, начинающимися с буквы «С»:

- ▶ Coverage — охват (охватываемые географические районы и социальные группы плюс сферы политики);
- ▶ Capacity — потенциал (роль молодежных НПО и взаимоотношения с правительством);
- ▶ Competence — профессионализм (вопрос подготовки и квалификации кадров);
- ▶ Co-operation, co-ordination and coherence — сотрудничество, координация и согласованность (иерархически и по горизонтали);
- ▶ Cost — стоимость (потребные финансовые и человеческие ресурсы)

В этой главе мы рассмотрим в целом, что считается необходимым для эффективной, современной и европейски ориентированной национальной молодежной политики, не углубляясь в обсуждение ее специфических разделов. Многие из затрагиваемых ниже вопросов получают развитие в следующих главах.

2.1. СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ОРГАН ПО ДЕЛАМ МОЛОДЕЖИ

Ответственность за координацию решения вопросов, связанных с молодежью, и за разработку национальной молодежной политики должна быть возложена на правительственный орган. Таковым, как правило, является министерство. Если этот правительственный орган не является министерством, очень важно, чтобы он имел прочные прямые связи с одним из министерств для обеспечения, в частности, межминистерского сотрудничества (см. ниже).

Имеются примеры, когда страна разрабатывала национальную молодежную стратегию, не включавшую в себя определение правительственного органа, ответственного за координацию ее осуществления. В этих случаях затрачивалось много ресурсов и времени на разработку стратегии и всесторонние консультации с молодыми людьми и гражданским обществом, но все это происходило при минимальной сопричастности правительства. Конечным результатом становилось то, что стратегия не реализовывалась. В итоге процесс разработки проекта стратегии приобретал характер упражнений по повышению квалификации вовлеченных в работу лиц и организаций, не приводя к улучшению положения молодых людей в данной стране.

2.2. ЧЕТКО ОПРЕДЕЛЕННАЯ ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА

Кого следует считать «молодым»? Понятие «молодость» детерминировано скорее социально, нежели биологически; и это означает, что оно меняется в зависимости от времени, уровня социально-экономического развития общества и даже от того, кому адресован ваш вопрос. То же самое происходит с вопросом о целевой группе национальной молодежной политики: ответ на него зависит от национальных условий, и в разных европейских странах его формулируют по-разному. Поэтому не существует общепринятого правильного ответа на вопрос, к какой возрастной категории относится «молодежь» в Европе. В некоторых странах национальная молодежная политика предполагает для понятия «молодежь» строгие возрастные пределы, в то время как в других приняты достаточно размытые границы между понятиями «дети» и «молодые люди», и вместо них используются термины «детская и молодежная политика».⁶ Однако молодежная политика многих европейских стран обычно определяет свою целевую группу как молодых людей в возрасте от 15 до 25 лет, что согласуется с определением, содержащимся в «Белой книге по делам молодежи», изданной

6. Уильямсон, Ховард (2002), стр. 31-32, со ссылкой на международную группу экспертов, выполнившую анализ молодежной политики в Нидерландах, в котором утверждается, что использование более широкого понятия «детская и молодежная политика» может иметь как положительные, так и отрицательные последствия. Положительным является то, что это понятие обеспечивает «бесшовные» переходы между политикой в интересах детей и политикой в интересах молодых людей. К отрицательным последствиям, по мнению группы экспертов, следует отнести неизбежное смещение акцента в пользу политики в интересах детей за счет молодых людей.

Европейской комиссией. Важно все-таки то, что политика оперирует четко определенными нижним и верхним возрастными пределами, даже если эти значения могут колебаться для тех или иных мероприятий, имеющих разные целевые группы.

Понятие «молодость» имеет субъективный характер и, следовательно, целевая группа «молодежной политики» также на деле оказывается субъективной. В глобализованном мире общество меняется быстро и непрерывно. То же самое происходит и с социальными условиями, в которых живут молодые люди, а также с теми надеждами, которые молодые люди (и население в целом) возлагают на правительство. Давайте рассмотрим один пример того, как это отражается на конкретной сфере молодежной политики – доступе к жилью – и к каким результатам это приводит в некоторых частях европейского континента. Сложные социально-экономические условия в странах Юго-Восточной Европы, Восточной Европы и Кавказа, а также высокий уровень безработицы среди молодежи в этих регионах приводят к тому, что многие молодые люди получают в этих странах образование, которое позволяет им претендовать лишь на плохо оплачиваемую работу или фигурировать в статистике безработицы. Не имея возможности содержать даже самих себя или обратиться к рынку жилья, они продолжают жить в родительском доме и полностью зависят от финансовой и иной поддержки со стороны семьи. Такие люди становятся финансово самостоятельными и создают свои собственные семьи в более позднем возрасте по сравнению с тем, как это было поколение назад, и таким образом возрастает верхний возрастной предел того, что может считаться «молодостью». Создание благоприятных условий для того, чтобы молодое поколение получило доступ к жилью, должно, следовательно, стать важной задачей молодежной политики во многих странах Европы.

Молодежная политика должна быть направлена на всех молодых людей. В соответствии с аргументом, который получит развитие далее в этой главе, правительство должно рассматривать молодых людей как ресурс и поэтому в центре внимания молодежной политики должна стоять задача содействия молодым людям в реализации их потенциала в качестве граждан страны. Правительство несет особую ответственность за то, чтобы более уязвимые молодые люди или молодые люди с особыми потребностями пользовались правами и возможностями, которыми они обладают по закону. В эту категорию входят, например, группы молодых людей, которые страдают от нищеты, являются нетрудоспособными или оказались вовлеченными в уголовную среду и столкнулись с проблемами, вызванными тяжелой наркотической или алкогольной зависимостью. Эти молодые люди нуждаются в большей заботе и попечительстве, и потому в национальной молодежной стратегии их следует рассматривать как особую целевую группу.

2.3. СТРАТЕГИЯ КОНКРЕТНАЯ И ПРОЗРАЧНАЯ

Национальная молодежная политика становится высококачественной не в той стране, которая выделяет самые большие бюджеты молодежным организациям и молодежи. Наилучшей политикой является, скорее, та, которая сформулирована в четко артикулированной стратегии, наилучшим образом анализирует и отвечает

реальным потребностям своего молодого населения, способна намечать конкретные цели и задачи, и применяет меры, направленные на максимально возможное достижение поставленных целей.

В то время как стратегия должна включать в себя долгосрочные цели, задачи и меры, а также анализ того, почему эти цели были отобраны, в отдельном плане действий следует наметить краткосрочные и среднесрочные (например, до четырех лет) цели, меры, показатели или контрольные ориентиры и предлагаемые действия. Естественно, он также должен включать в себя бюджетные расходы, которые представляются на утверждение правительства или парламента.

Определение четких целей, задач и мер, тесно связанных с высококачественными контрольными показателями и ориентирами, является абсолютно необходимым условием хорошей стратегии. Разделение общей стратегической цели на цели, меры, ориентиры и, наконец, мероприятия – это процесс, требующий обучения и специальных знаний. Следовательно, во многих случаях необходимо будет привлекать внешних специалистов по методике разработки стратегии. Одной из таких методик – а их существует немало –, в настоящее время широко применяемый на международном уровне как инструмент для разработки стратегии, мониторинга и оценки, является логико-рамочный подход (LFA).⁷ Специалистов по методике разработки стратегии нередко можно найти в международных организациях, поскольку подача заявок на получение крупных грантов от, например, Европейской комиссии или агентств ООН обычно требует таких навыков.

Разработка конкретной стратегии со всеми ее различными составляющими важна также для подготовки эффективной основы для мониторинга и оценки. Схема мониторинга и оценки молодежной политики должна быть включена в сам план или, как минимум, обнародована.

Молодежная политика должна быть прозрачна. Это означает несколько вещей. В документе по молодежной политике должно быть четко указано, какой орган власти – а также министр или другой высокопоставленный правительственный чиновник – несет ответственность за общую координацию работы по ее реализации. Также должно быть ясно, какие министерства отвечают за те или иные сферы деятельности, которые охватывает политика. Принцип прозрачности также означает, что отношения между целями и задачами, с одной стороны, и конкретными мероприятиями, с другой, должны быть ясными и очевидными. Прозрачность политики предполагает возможность публичного доступа к связанным с ней документам. Наконец, прозрачность означает также открытость

7. Логико-рамочный подход (logical framework approach – LFA) является способом структурирования основных элементов проекта путем акцентирования внимания на логических связях между намеченными расходами, планируемыми мероприятиями и ожидаемыми результатами. Этот инструмент менеджмента часто используется в разработке, мониторинге и оценке проектов. LFA был разработан для U.S.AID (Агентство США по международному развитию) в конце 1960-х годов и с тех пор стал широко использоваться международными агентствами развития, правительствами стран и международными организациями.

по отношению к политическим проблемам, стоящим перед страной, и готовность к их решению в рамках политической стратегии.

Конкретность и прозрачность национальной молодежной стратегии во многом зависит от того, насколько принимающие решения правительственные чиновники подотчетны молодым людям, субъектам стратегии, и гражданам страны вообще. Поддержание прозрачности к тому же является мощным фактором укрепления доверия. Этот вопрос будет обсуждаться ниже.

2.4. НАУЧНО ОБОСНОВАННАЯ ПОЛИТИКА

Молодежная политика должна исходить не из презюмируемых, а реальных жизненных потребностей молодых людей, которые можно документировать с помощью исследований. Научно обоснованная политика использует два источника знаний: научные исследования и практический опыт. Для разработки политики (и для практики) одинаково важно и то, и другое.

Для разработки правительством национальной молодежной стратегии следует, прежде всего, собрать требующуюся свежую научную информацию и сведения о молодежи, а если существующего материала недостаточно, инициировать научные исследования.

Подход, основанный на достоверных фактических данных, имеет решающее значение для реализации стратегии. Иначе, каким образом можно с уверенностью судить, какие меры действуют, а какие – нет, например, при осуществлении политики, цель которой состоит в выведении молодых людей на рынок труда? Или как работать с молодыми правонарушителями, если мы хотим помочь им стать полноценными членами общества? Речь ведь идет не только о том, какие меры необходимо использовать, но и о том, когда и как их осуществлять. Использование результатов соответствующих исследований поможет нам найти правильные ответы на эти вопросы.

Как научный подход, так и подход исходя из фактических данных, исключительно важны с точки зрения эффективности и осуществимости какой бы то ни было молодежной политики. Лица, участвующие в разработке политики, должны ясно понимать, что политика является не самоцелью, а одним из важных звеньев в целой серии взаимосвязанных компонентов, которые создают общую картину целей и задач, а также определяют временные рамки национальной стратегии по отношению к молодежи. Разработка, формулирование, осуществление и мониторинг любой политики должны быть направлены на удовлетворение специфических национальных нужд и устремлений молодежи в регионе.

В связи с этим, и чтобы порвать с традиционными подходами к разработке политики, от правительственных и неправительственных организаций надо требовать активного привлечения молодежи к участию в подготовке политики: существует острая необходимость в том, чтобы молодежная политика разрабатывалась самой молодежью, а не просто для молодежи. Молодежные неправительственные организации и, соответственно, частный сектор могут внести серьезный вклад в это дело, и правительство должно с самого начала привлекать их к переговорам

о политических решениях, а не просто использовать как инструменты при осуществлении. Делать это следует потому, что, с одной стороны, эти организации находятся в непосредственном контакте с молодыми людьми и лучше других знают проблемы, потребности, надежды и чаяния молодых людей на местном уровне. С другой стороны, гражданское общество часто реализует микро-проекты на местном уровне в виде различного рода обучающих курсов и просветительских кампаний. Следовательно, если включить НПО в процесс обсуждения решений, касающихся будущей политики, они не просто помогут перевести нужды молодежи в оперативные меры, но и будут эффективно и заинтересованно превращать политические решения в измеримые результаты, обеспечивая предсказуемость их воздействия на жизнь молодежи региона.

И наконец, разработка молодежной политики с опорой на фактические данные имеет большое значение для процессов мониторинга и оценки. Без точных исходных данных, которые можно получить лишь с помощью комплексных исследований на местах, будет невозможно измерить реальное воздействие политики.

Поддержание регулярных контактов с соответствующими научно-исследовательскими кругами, поддержка и содействие исследованиям в молодежной среде являются обязанностью государственного органа по делам молодежи. Контакты могут осуществляться в виде регулярных совещаний, на которых сотрудники и руководители министерства могут получать информацию о последних событиях и научных работах по молодежной проблематике, и/или (ежегодных) семинаров либо конференций с участием как представителей научного сообщества, так и правительства и молодежных неправительственных организаций.

2.5. МОЛОДЫЕ ЛЮДИ – РЕСУРС, А НЕ ПРОБЛЕМА

Молодежная политика может восприниматься с разных точек зрения, что зависит от того, как правительство понимает роль молодежи в обществе. Фраза «Молодые люди – это ресурс, а не проблема» стала широко известным клише, но восприятие молодежи то ли как «ресурса», то ли как «проблемы» на самом деле отражает существенную дихотомию в понимании молодежной политики.

Проблемно-ориентированный подход традиционно преобладал в правительственной молодежной политике. Такой подход исходит из двух допущений: либо молодые люди уязвимы и находятся в опасности, а потому должны быть защищены с помощью государственной политики, либо они создают проблемы. На них смотрят или как на потенциальных жертв условий жизни и воспитания, или как на жертв и потенциальных преступников в силу их личных качеств и характера.⁸ В результате молодежная политика нацелена на конкретные группы молодежи, что ведет к значительному ограничению или даже отсутствию координации между различными секторами.

8. Вальтер Андреас и др. (2002), стр. 28-29. <http://www.iris-egris.de/yoyo/pdf/YoyoWP1StateofArt.pdf> (последний доступ – апрель 2009 г.).

Если же молодые люди рассматриваются в обществе как ресурс – полноценные граждане со своими правами и способностями, свойственными молодым людям, естественной целью молодежной политики становятся содействие их активному участию в жизни общества и поиски способов, которые позволят им полностью реализовать свой потенциал в качестве граждан. Такой подход также поддерживает желание молодых людей жить так, как это отвечает потребностям их возрастной группы, и поощряет их стремление к независимости и критическому мышлению. Такая политика рассматривает всех молодых людей в качестве своей целевой группы и предполагает использование правительством комплексного межсекторного подхода к самим молодым людям, а также к их потребностям и проблемам. В этом случае роль государства заключается в создании для молодых людей «пакета возможностей».

Чтобы подчеркнуть различие между ними, оба противоположных вида восприятия или понимания молодых людей рассматриваются в нашей работе как две теоретические модели. При этом важно подчеркнуть, что существует настоятельная необходимость отказа от подхода, который усматривает в молодых людях проблему, и перехода к пониманию того, что молодые люди представляют собой ресурс, который может внести существенный вклад в жизнь общества. В этом смысле страны Восточной Европы и Кавказа представляют для нас особый интерес, так как их историко-политическое наследие дает пример очевидного государственного контроля над молодежью и подхода к молодежной политике, рассматривающей молодых людей скорее как проблему. В последние годы наблюдается стремление изменить эту парадигму, и многие из документов, закладывающих основы молодежной политики, пытаются изменить отношение к молодежи, хотя практика часто дает примеры известного сопротивления этим изменениям.

2.6. ПООЩЕНИЕ И СОДЕЙСТВИЕ УЧАСТИЮ МОЛОДЕЖИ

Если принять на вооружение тот аргумент, что молодежная политика должна воспринимать молодых людей в качестве ресурса, его следует дополнить положениями и идеями о том, как молодые люди будут задействованы на постоянной основе в разработке и реализации молодежной политики.

Неправительственные молодежные организации должны играть важную роль в любой модели или механизме участия молодежи, и правительства должны признавать эту роль и оказывать им мощную поддержку. Будучи организациями гражданского общества, они вовлекают в свою деятельность многих молодых людей. Поэтому они имеют демократическое право быть выслушанными по вопросам, которые волнуют молодежь. В большинстве стран Европы существуют национальные советы по делам молодежи, которые выступают в роли зонтичных организаций для неправительственных молодежных организаций, действующих в стране. Поскольку национальные советы по делам молодежи являются относительно новым явлением для региона Восточной Европы и Кавказа, их влияние, роль и масштабы работы все еще находятся на стадии развития; им приходится переживать процесс перехода к демократии и часто вступать в борьбу за самостоятельность, независимость и устойчивость.

Такие советы должны быть привилегированными партнерами правительств в вопросах разработки молодежной политики. Вовлечение неправительственных молодежных организаций в разработку и реализацию молодежной политики стало действительно сильным европейским стандартом, и можно ожидать, что эта практика будет иметь место на любом уровне государственной власти. Нынешняя ситуация также подсказывает, что следует искать новые формы участия молодежи, чтобы неорганизованные ее группы, общественные активисты имели возможность заявлять о своих нуждах и выражать свои взгляды.

Молодежная политика должна исходить из ясного признания неправительственного молодежного сектора и предусматривать меры, которые содействовали бы тому, чтобы все большее число молодых людей принимало участие в работе неправительственных молодежных организаций, внося свой вклад в укрепление гражданственности и разделяя ответственность за формирование общества. Сегодня настоятельно необходимо найти альтернативные органы, способы и средства информации для молодежных консультативных процессов, а также добиться укрепления роли и влияния социальных и цифровых СМИ в деле продвижения демократии и участия.

Кроме того, молодым людям следует предоставлять больше возможностей для активного участия в жизни общества. В течение многих десятилетий, молодежь не только рассматривалась в качестве источника социально-экономических проблем и политической пассивности, но и в качестве дорогого потребителя услуг, лежащих тяжелым бременем на обществе. Однако недавние события в регионе изменили этот образ. Сегодня, более чем когда-либо, лидеры и политики ВЕК убеждены, что молодые люди не просто идут в авангарде перемен, но и открывают путь к экономическому процветанию и социально-политической стабильности. В этих условиях устойчивая национальная молодежная политика может быть плодотворной только в том случае, если она привлекает молодых людей к участию и воспринимает их как партнеров, а не как помеху или препятствие. Приведенные ниже графики дают возможность оценить как традиционную, одностороннюю модель, так и интерактивно-инклюзивную модель разработки и реализации национальной молодежной политики.

Традиционно, управление процессом разработки и реализации политики представляло собой иерархическую структуру, на вершине которой располагалось правительство. Оно контролировало весь ход разработки политики, самостоятельно определяло потребности и обращалось к НПО и СМИ только на этапе осуществления, в то время как молодые люди оставались в стороне от этого процесса на всех этапах его развития, поскольку они воспринимались как простые клиенты или потребители. Необходимым условием интерактивно-инклюзивной модели молодежной политики является, с одной стороны, непрерывное участие в ее разработке, кроме правительства – особенно на подготовительном этапе, – ряда заинтересованных сторон – таких, как молодежь, научные учреждения, частный сектор, НПО и СМИ; с другой стороны, такая политика должна стать итогом горизонтального взаимодействия между всеми заинтересованными участниками, чье видение, знания и опыт должны приниматься во внимание, начиная с подготовительного этапа и кончая этапом оценки. Конечно, по соображениям материально-технического и практического характера, не все

молодые люди будут участвовать в разработке политики; однако, их голоса должны быть представлены хотя бы молодежными НПО и ассоциациями, в руководстве которых преобладают молодые люди и которые работают ради молодых людей.

Есть, однако, немало молодых людей, которые не являются членами молодежных организаций, и разрабатываемая правительством молодежная политика также должна дать им возможность высказать свое мнение по всем затрагивающим их вопросам. Это имеет особое значение на важных этапах перехода страны к новым подходам к молодежной политике – тогда, например, когда правительство разрабатывает новую национальную молодежную стратегию. В таких случаях правительство должно организовать по всей стране широкие открытые консультации с молодыми людьми, как правило, на местном уровне. Такие консультации могут быть организованы при содействии органов местного самоуправления, через систему школьного образования или совместно с неправительственными молодежными организациями.

2.7. МЕЖСЕКТОРНЫЙ КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ

Правительство любой страны имеет широкий круг обязанностей, имеющих непосредственное отношение к национальной молодежной политике. В каждой европейской стране образование считается одним из основных секторов государственной политики; здравоохранение и занятость также являются политическими сферами, имеющими большое значение для любого правительства. Особую важность для молодежной политики представляет то, что в ней должна найти отражение последовательная и комплексная стратегия правительства, направленная на разумное сочетание и согласование интересов различных сфер политической деятельности. Есть много областей политики, которые принято считать относящимися к разным секторам, но которые вместе с тем настолько взаимосвязаны между собой, что между ними должна существовать определенная координация. Например, уровень и качество образования (первый сектор) напрямую связаны с тем, получают ли молодые люди достойную работу (второй сектор) после окончания школы, а также могут влиять на осведомленность молодых людей по вопросам, связанным со здоровьем (третий сектор).

Существует целый ряд различных областей, являющихся важными компонентами молодежной политики, в которых пересекаются интересы традиционных секторов политики. Отношения между образованием, занятостью и здравоохранением – это лишь один из примеров. Другой пример дает нам многогранный вопрос непрерывного образования, которое включает формальное образование, неформальное образование и овладение профессиональными навыками. Мы знаем, например, что участие в молодежных организациях или волонтерская работа в качестве наставника или лидера в молодежном клубе обеспечивает молодому человеку ценные жизненные навыки, которым не учат в системе формального образования. Еще один пример можно найти там, где возможность

участия в спортивных и иных мероприятиях – например, участие в деятельности неправительственных молодежных организаций, – обогащающего и повышающего качество свободного времени, может привести к сокращению числа молодых людей, которые рискуют стать жертвами наркотиков или алкоголя или даже преступниками.

Межсекторный подход не ограничивается рамками государственного сектора, он может распространяться и на частный сектор. Страны арабского мира дают нам пример одного из немногих регионов, для которых концепция и практика корпоративной социальной ответственности частного сектора является чем-то новым. Следовательно, национальная молодежная стратегия может получить доступ к логистике и опыту частного сектора, если правительства, а также гражданское общество будут открыты для частного сектора. Коротко говоря, разработка комплексной, целенаправленной и научно обоснованной национальной молодежной политики требует участия различных национальных игроков, включая правительство, молодежь, НПО, частный сектор, академические круги, гражданское общество и СМИ: все они должны вносить свой вклад, исходя из своей позиции, и делать это не время от времени, а на постоянной основе и на протяжении всего срока действия согласованной политики.

В целом, правительства в регионах хорошо знают о необходимости разработки национальной молодежной политики, основанной на межсекторном подходе. При разработке национальной политики в области образования и/или занятости, например, это может означать создание партнерства с участием различных министерств, включая министерство по делам молодежи и спорта, министерство образования, министерство труда, министерство внутренних дел и министерство здравоохранения. Что еще нужно дополнительно сделать на данном этапе – так это включить в партнерство неправительственный и частный сектор, потому что в одиночку государство не сможет справиться с задачей и будет не в состоянии удовлетворить все требования и ожидания молодого населения конкретной страны или региона.

Необходимость найти пути и способы координации различных политических областей приводит нас к разговору о молодежной политике как о политике межсекторной. Когда же мы используем понятие «комплексная политика», мы имеем в виду, что действия и меры правительства в этих различных областях должны быть согласованы и интегрированы в одну всеобъемлющую стратегию, целевой группой которой является молодежь, хотя ответственность за выполнение различных частей стратегии лежит на соответствующих министерствах и государственных органах.

2.8. МЕЖМИНИСТЕРСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Молодежная политика отличается от других государственных политических программ тем, что затрагивает многие области политики. Поэтому чрезвычайно важно найти способы вовлечения различных министерств и государственных учреждений в процесс разработки молодежной стратегии. Участие тех или иных министерств в этом межминистерском сотрудничестве зависит от особенностей

страны, но, как правило, оно должно включать, по меньшей мере, министерства здравоохранения, труда, образования и культуры. Там, где военная служба является обязательной, следует подумать о том, чтобы внести в этот список и министерство обороны.

Обеспечение успешного межминистерского сотрудничества во многих странах является трудным и сложным делом. Очень трудно обеспечить высокую степень чувства сопричастности и сильную заинтересованность в успехе общей стратегии в различных государственных учреждениях, потому что все они хотят быть ведущим звеном этого процесса и часто имеют различную культуру работы, конкурирующие интересы и так далее. Однако многие европейские страны имеют опыт разработки молодежной политики, которая располагает механизмами и формами обеспечения хорошего межминистерского сотрудничества. Это может быть комитет государственных секретарей или рабочая группа в составе высших должностных лиц. Обеспечение хорошего функционирования системы межминистерского сотрудничества в процессе разработки национальной молодежной стратегии так же важно, как и на этапе ее реализации.

2.9. ОТДЕЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Национальная молодежная политика должна иметь отдельный бюджет для того, чтобы можно было реализовать заложенные в ней мероприятия. Он может состоять из ассигнований различных государственных органов и должен быть хорошо скоординированным.

Если правительство допускает участие молодежных неправительственных организаций и объединений, эти средства также должны быть инвестированы в развитие молодежных проектов и в создание устойчивого сектора молодежных НПО. В соответствии с практикой, сложившейся уже во многих европейских странах, правительства могут часть своего бюджета, предусмотренного для финансирования молодежных организаций, задействовать через так называемые административные гранты, которые позволяют организациям создавать соответствующий секретариат и выполнять иные задачи, напрямую не связанные с проектом (уставные встречи, общение с партнерами и так далее). В государственном бюджете также должны быть предусмотрены субсидии для реализации связанных с проектом мероприятий, которые будут проводиться в секторе молодежных НПО.

2.10. РАЗВИТИЕ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ МЕСТНЫМ, РЕГИОНАЛЬНЫМ И НАЦИОНАЛЬНЫМ УРОВНЯМИ

Национальная молодежная политика должна наметить меры и мероприятия, которые будут осуществляться на национальном уровне. В то же время национальная молодежная политика не может стать реальностью без того, что должно быть сделано на местном (и региональном) уровне и при активном участии органов местного самоуправления. Поэтому следует исходить из признания полномочий и учета обязанностей местных и региональных органов

власти, и предлагать пути и средства реализации политики в сотрудничестве, координации и партнерстве с ними.

Степень автономии органов местного самоуправления и муниципалитетов в разных странах разная. В любом случае молодежная политика должна быть разработана таким образом, чтобы для местных органов власти она была стимулом и руководством к действию, показывала образцы передовой практики и предлагала финансовые, а также другие формы поощрения. В результате усилий на национальном уровне органы государственной власти на местном уровне должны получить импульс, который бы повысил их мотивацию в деле решения проблем молодежи и разработки местных планов действий в интересах молодежи.

2.11. НА УРОВНЕ ЕВРОПЕЙСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

В следующей главе мы рассматриваем то, что может считаться «европейским» или «международным» стандартом молодежной политики, исходя из соответствующих документов и практики. Разработка и реализация любой национальной молодежной политики должны осуществляться открыто и прозрачно при активном участии молодежи и молодежных неправительственных организаций, и усилия всех участников этого процесса должны быть направлены на то, чтобы их собственная молодежная политика могла равняться на эти стандарты.

3. Молодежная политика в мире, Европе и регионе ВЕК

...а существует ли «европейский» или «международный» стандарт молодежной политики?

«**Ч**то такое европейский стандарт молодежной политики и что надо сделать, чтобы достичь его уровня?» Этот вопрос часто можно услышать от активистов молодежных организаций и правительственных чиновников, которые хотят, чтобы их страна стала на путь к членству в Европейском Союзе, или желают повысить качество своей национальной молодежной политики, а потому хотели бы взглянуть на перечень требований, которые необходимо выполнить, чтобы подняться на уровень «европейского» или «международного» стандарта молодежной политики.

Но существует ли модель или документ, в котором четко изложены цели и задачи образцовой европейской или международной молодежной политики? Со всей определенностью можно сказать, что простого и краткого ответа на этот вопрос нет. Как уже упоминалось в предыдущей главе, национальная молодежная политика зависит от контекста и реального положения дел в каждой стране. Очевидно, что ее приоритеты и проблемы будут отличаться, например, в Австрии, Албании и Армении – трех странах, которые являются государствами-членами Совета Европы. Сказав это, мы должны вместе с тем отметить, что европейские межправительственные организации (Совет Европы и Европейский Союз) – особенно в последние десять лет – стали активными сторонниками разработки и реализации национальной молодежной политики в Европе и что был принят ряд решений, резолюций и документов, которые дают основания полагать, что имеет смысл говорить о европейском стандарте молодежной политики. И хотя эти документы, решения и практика не являются моделью национальной молодежной политики, они предлагают определенные критерии, показатели и перечень областей, которые должны быть охвачены такой политикой, а также их связь с глобальными целями развития.

На международном уровне также имеется ряд документов по молодежной политике, которые были разработаны и/или приняты организациями системы Организации Объединенных Наций, что дает основания полагать, что существует и международный стандарт национальной молодежной политики.

Давайте обратимся к опыту указанных европейских и международных организаций и посмотрим, как их решения и практическая деятельность формируют молодежную политику. Именно так мы сможем хорошо познакомиться с тем, что можно считать «европейским» и «международным» стандартами молодежной политики, и узнать, могут ли они быть руководящими принципами в деле разработки национальной молодежной политики в Европе и за ее пределами.

3.1. СОВЕТ ЕВРОПЫ

Совет Европы был создан в 1949 году в качестве межправительственной организации, содействующей демократии, верховенству права и правам человека, базирующейся в Страсбурге, Франция. В первые годы своего существования Совет Европы вынужден был, однако, считаться с реалиями холодной войны, и до падения Берлинской стены в 1989 году в его состав входили только страны, которые тогда считались западноевропейскими. Все изменилось с крушением коммунизма и распадом Советского Союза и Югославии. За десять последовавших лет Совет Европы превратился в первую общеевропейскую межправительственную организацию, содействующую демократии и правам человека. На момент написания данной публикации (весна 2009 года) Совет Европы насчитывал в своем составе 47 стран-членов.

Совет Европы стал первым международным институтом, который поставил на повестку дня заботу об интересах молодежи и участие молодежи. Отчасти в ответ на социальные волнения 1968 года в Европе, в которые оказалась втянута молодежь, и исходя из признания того, что интересы и проблемы молодых людей могут быть решены в рамках трансграничного сотрудничества, Совет Европы учредил в Страсбурге в 1972 г. Европейский молодежный центр.⁹ В том же году был создан Европейский молодежный фонд как средство укрепления волонтерского сектора в Европе путем оказания финансовой поддержки многонациональных мероприятий, осуществляемых национальными и международными неправительственными молодежными организациями.

Если события 1968 года можно рассматривать как толчок, побудивший задуматься об участии молодежи, есть два других года, имеющих особое значение для конкретных сфер деятельности Совета Европы, касающихся молодежи и прав человека. 1989 год, означавший крушение коммунизма в Восточной Европе, привел к сосредоточению внимания на вопросах межкультурного обучения как общей проблемы для Европы, объединенной в Организацию.

Объявив о своей новой общеевропейской направленности и расширении сферы своей деятельности, Совет Европы открыл в Будапеште в 1995 году второй Европейский молодежный центр. В том же году эта организация дала старт первой европейской молодежной кампании «Все разные – все равные» по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. С другой стороны, террористические нападения в США в сентябре 2001 года, привели к росту в странах

9. В 1995 году в Будапеште был создан второй Европейский молодежный центр.

Европы боязни радикального ислама и подозрительности по отношению к людям арабского происхождения. Совет Европы отреагировал на это путем усиления своего внимания к вопросам мобильности, межпоколенческого и межкультурного сотрудничества и вопросам веры и убеждений в контексте прав человека.

Восьмая конференция европейских министров по делам молодежи, прошедшая в Киеве в октябре 2008 года, приняла долгосрочную стратегию Совета Европы по молодежной политике в Европе. Документ, озаглавленный «Будущее молодежной политики Совета Европы: повестка дня 2020», выделяет три области, которые должны стать приоритетами в его деятельности в следующем десятилетии: права человека и демократия, социальная интеграция молодых людей и сотрудничество между молодежными организациями европейских стран.

3.1.1. Система принятия решений в молодежном секторе Совета Европы

Признавая большое значение привлечения молодых людей к принятию решений по вопросам, которые касаются их непосредственно, Совет Европы создал достаточно уникальную систему принятия решений под названием «совместное управление».

С одной стороны, в эту структуру входит Европейский руководящий комитет по делам молодежи (ЕРКМ), который объединяет представителей всех стран, подписавших Европейскую культурную конвенцию (сегодня это 50 государств),¹⁰ и является межправительственным органом, состоящим из представителей правительств в лице чиновников высшего уровня. Он обеспечивает более тесное сотрудничество между правительствами по делам молодежи и предоставляет собой форум, на котором его участники могут сравнить свои национальные молодежные политики и учиться на опыте коллег. Этот комитет также проводит конференции европейских министров по делам молодежи. Вторым элементом этой системы совместного управления является Консультативный совет по делам молодежи, сформированный из 30 представителей неправительственных молодежных организаций Европы. Консультативный совет вносит свой вклад, высказывая свое мнение по ряду актуальных проблем, и обеспечивает, таким образом, участие молодых людей в обсуждении всех вопросов, касающихся работы молодежного сектора Совета Европы.

Когда эти два органа встречаются вместе, они образуют Объединенный совет по делам молодежи. Объединенный совет принимает решение о программе работы и бюджете молодежного сектора СЕ и Европейского молодежного фонда. Объединенный совет особенно важен, потому что он обеспечивает равенство полномочий представителей правительств и неправительственных молодежных организаций при принятии решений. Именно в этом состоит суть совместного управления.

10. Белоруссия представлена в Руководящем комитете по делам молодежи как страна, которая ратифицировала Европейскую культурную конвенцию. Святой Престол и Казахстан также подписали Конвенцию. Таким образом, в ЕРКМ представлено 50 стран, в то время как в Совете Европы 47 государств-членов.

Программный комитет по делам молодежи является вспомогательным органом Объединенного совета, в его состав входят по восемь представителей Руководящего комитета и Консультативного совета. Он утверждает, контролирует и оценивает программы Европейских молодежных центров и Европейского молодежного фонда.



Источник: www.coe.int/t/dg4/youth/Coe_youth/co_management_en.asp.

Эта модель управления имеет большое значение, поскольку она исходит из признания права молодых людей на участие в принятии решений по затрагивающим их вопросам. Тот факт, что международная межправительственная организация может пойти так далеко и дает свое согласие на реальное участие молодых людей в принятии решений как по совместной работе, так и по бюджетным проблемам, заставил многих молодых активистов (и некоторых правительственных чиновников тоже!) задаться вопросом, а почему такая модель не может быть применена на национальном уровне. Модель совместного управления, как и потенциальная возможность ее использования на национальном и местном уровнях, по-прежнему является предметом обсуждения в Европе.

3.1.2. Конференции министров по делам молодежи

На протяжении ряда лет работа Совета Европы в молодежной сфере была направлена в первую очередь на обеспечение признания неправительственного молодежного сектора, расширение участия молодежи и укрепление гражданского общества путем обучения и воспитания молодежных лидеров для неправительственных молодежных организаций по всей Европе. Со временем Совет Европы приходит к осознанию необходимости сосредоточить свои усилия на разработке стратегических аспектов молодежной политики. Первая конференция европейских министров по делам молодежи состоялась в 1985 году, и с тех пор эти конференции проводятся регулярно с интервалом в два-четыре года.¹¹

11. Конференции министров по делам молодежи, проходившие под эгидой Совета Европы, состоялись в Страсбурге (1985), Осло (1988), Лиссабоне (1990), Вене (1993), Бухаресте (1998), Салониках (2002), Будапеште (2005), в Киеве (2008) и в Санкт-Петербурге (2012). Кроме того, одно неофициальное совещание министров по делам молодежи было проведено в Люксембурге в 1995 году.

Эти конференции и заявления, которые на них принимались, сыграли свою роль в деле признания молодежного сектора в качестве важной политической составляющей транснационального и трансграничного сотрудничества. Они также оказались полезны в плане разработки общих принципов молодежной политики, охватывающей такие сферы, как равенство возможностей, обучение и получение профессиональных навыков, неформальное и внеформальное образование, волонтерская работа, доступ к рынку труда, мобильность, профилактика насилия, гражданственность и участие молодежи. Молодые люди, представленные низовыми и зонтичными молодежными организациями, также принимали участие в этой работе, сыграв активную роль в разработке политики, затрагивающей указанные сферы. В этих целях использовалась практика проведения – до созыва самой конференции министров – предварительного молодежного форума открытого характера для обсуждения текущих вопросов, выдвижения и формулирования рекомендаций, предложений, идей и требований, которые должны быть приняты во внимание правительствами на конференциях, что способствовало обогащению политической повестки дня молодежным видением проблем.

3.1.3. Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне

Конгресс местных и региональных властей, который является одним из столпов Совета Европы, вышел на арену молодежной политики в 1992 году, когда он принял Европейскую хартию об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне (обычно ее называют Европейской молодежной хартией). Новая редакция этого документа, принятая Конгрессом в 2003 году, известная под названием «Пересмотренная Хартия об участии молодежи», вышла в сопровождении рекомендации Комитета министров, высшего руководящего органа Совета Европы, в которой подчеркивалось, что участие молодежи в разработке политики и принятии решений является европейским стандартом, которого должны придерживаться все государства-члены. Хартия отмечает, что молодые люди и неправительственные молодежные организации имеют право высказывать свое мнение и активно участвовать в процессе принятия решений по вопросам, которые затрагивают молодых людей на муниципальном и региональном уровне. Департамент по делам молодежи Совета Европы разработал руководство по молодежной хартии под названием «Скажи свое слово!», в котором подробно объясняется, что такое участие молодежи, и предлагаются хорошие идеи и примеры того, как Хартия может быть использована для достижения более активного участия молодежи.

3.1.4. Обзор и оценка национальных молодежных политик

В 1997 году Совет Европы разработал механизм или систему обзоров и оценки национальной молодежной политики своих государств-членов. Эта система была создана по рекомендации самих государств-членов, и поэтому процесс оценки начинается после того, как поступает официальный запрос от конкретного государства-члена. Международная команда экспертов, проводящая оценку в каждой стране, состоит, как правило, из признанных исследователей молодежной

проблематики, одного чиновника из Совета Европы, а также представителей официальных органов молодежного сектора Совета Европы. На начало 2015 года международная оценка молодежной политики была проведена в 20 государствах-членах Совета Европы.¹²

Этот механизм стал важным инструментом оценки молодежной политики в Европе, поскольку он дает конструктивные рекомендации относительно будущего направления молодежной политики в каждой конкретной стране. Он также предоставляет нам большой объем ценной информации о положении молодых людей в Европе. Отсюда возникает естественный вопрос: могут ли эти обзоры национальной молодежной политики дать нам представление о том, что следует считать «европейским стандартом» молодежной политики?

В своем сводном докладе, обобщающем итоги первых семи международных обзоров молодежной политики в странах Совета Европы, озаглавленном «Поддержка молодых людей в Европе» (Издание Совета Европы, 2002 г.)¹³, Ховард Уильямсон дает краткий перечень сфер деятельности и вопросов, которые, по его мнению, следует решать в рамках молодежной политики:

Ключевые сферы политики:

- ▶ образование (школьное и неформальное обучение / работа с молодежью);
- ▶ дальнейшее (в том числе профессиональное) обучение по завершении обязательного образования;
- ▶ трудоустройство, занятость и рынок труда;
- ▶ здравоохранение;
- ▶ жилье;
- ▶ социальная защита и поддержка низких доходов;
- ▶ благосостояние семьи и пособия малоимущим;
- ▶ уголовное правосудие;
- ▶ досуг (включая спорт и искусство);
- ▶ национальная оборона и военная служба;
- ▶ ценности и религия (церковь).*

Ключевые вопросы политики:

- ▶ возможности участия и воспитание гражданственности;
- ▶ безопасность и защита;
- ▶ борьба с социальным отчуждением и содействие социальной интеграции;
- ▶ предоставление и использование информации (в том числе использование новых информационных технологий);
- ▶ мобильность и интернационализм;
- ▶ мультикультурализм;

12. В алфавитном порядке: Албания, Армения, Бельгия, Венгрия, Греция, Испания, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Словакия, Украина, Финляндия, Швеция, Эстония.

13. Уильямсон, Ховард (2002), стр. 5.

- ▶ равенство;
- ▶ радикализация / реакция групп молодых людей на послушания*;
- ▶ давление на местном уровне против давления на глобальном уровне*;
- ▶ центр – периферия*;
- ▶ поляризация «город против села»*;
- ▶ элиты и аутсайдеры*;
- ▶ проблемы сохранения окружающей среды*;
- ▶ роль диаспоры*.

* Эти позиции были добавлены в качестве дополнительных пунктов списка во втором сводном докладе международных обзоров молодежной политики Совета Европы. См. Уильямсон, Ховард, «Оказание поддержки молодым людям в Европе». Том 2, Издание Совета Европы, 2008 г., стр. 25-37.

В обзорах молодежной политики стран региона ВЕК, проведенных до настоящего времени (Армения, Молдова, Украина), содержатся рекомендации, которые направлены, главным образом, на решение следующих задач: предоставление молодежным организациям полноправного участия в обсуждении тех вопросов политики правительств, которые касаются молодых людей, содействие развитию критического диалога с молодежными НПО и придание ему большей значимости, развитие системы информирования молодежи путем укрепления ее руководства и оказания большей поддержки, придание более системного характера исследованиям молодежной проблематики, последовательная разработка стратегий неформального и профессионального образования, оказание более мощной поддержки сотрудничеству с НПО, обмен опытом и укрепление сотрудничества со всеми партнерами, работающими в данной сфере, совершенствование национального законодательства по вопросам, касающимся молодежи, более глубокая дифференциация молодежных групп и разработка более целенаправленной политики, достижение большей прозрачности и усиление участия партнеров в разработке политики, развитие национальных систем молодежных грантов, укрепление потенциала НПО, повышение качества профессионального и неформального образования, улучшение связей между системой формального образования и сферой занятости / бизнеса, поддержка сельской молодежи, поддержка молодежных центров, разработка политики, направленной на сдерживание миграции, особая поддержка молодым людям с ограниченными возможностями, улучшение пропаганды здорового образа жизни и спорта, обеспечение сексуального и репродуктивного здоровья, создание системы поддержки трудоустройства молодежи, предпринимательства и занятости, улучшение доступа молодежи к социальным услугам, развитие добровольчества и т.д.

Анализируя в своем втором сводном докладе международные обзоры молодежной политики, проведенные до весны 2008 года, Ховард Уильямсон размышляет о том, имеет ли смысл говорить о «европейском» или «международном» стандартах в этой сфере, и ставит вопрос, насколько уместно оценивать молодежную политику развивающихся стран Европы и других регионов с точки зрения таких стандартов.¹⁴ Он утверждает, что не существует заранее заданного набора мер

14. Уильямсон, Ховард (2008), стр. 53.

и действий, образующих европейскую молодежную политику, и что не может быть никаких универсальных критериев для анализа и оценки достижений молодежной политики. Однако он склонен говорить о модели или рамочной основе, которая может стать предметом дальнейшего обсуждения и основой для принятия решений и которая была представлена в докладе Совета Европы о показателях молодежной политики, подготовленном группой исследователей молодежной политики в 2003 году. Этот доклад заслуживает пристального внимания, тем более, что после его публикации он был положительно оценен другими экспертами в области молодежной политики.

3.1.5. Предложения по «европейскому стандарту» молодежной политики в рамках Совета Европы

Начиная приблизительно с 2000 года, в Европе был отмечен новый рост интереса к проблематике молодежной политики. Организация Объединенных Наций провела свою первую конференцию министров по делам молодежи в Лиссабоне в 1998 году. Конкретная ссылка на молодежь содержится в Лаакенской декларации, принятой по итогам сессии Европейского Совета, состоявшейся в Лаакене (пригород Брюсселя) в 2001 году,¹⁵ а Европейская Комиссия выпустила свою Белую книгу по молодежной политике в ноябре того же года. Пятая и шестая конференции европейских министров по делам молодежи были проведены, соответственно, в Румынии в 1998 и в Греции в 2002 гг., а Совет Европы и Европейская комиссия приступили в тот же период к созданию нового партнерства в молодежной сфере. Кроме того, Совет Европы разработал систему международных обзоров национальной молодежной политики, которая стала хорошо функционировать.

В рамках этого контекста обсуждение того, что следует считать «европейским стандартом» молодежной политики, становится как нельзя более актуальным. Поэтому Совет Европы решил пригласить группу экспертов с опытом исследовательской работы в данной сфере и поручил им разработать и представить ряд рекомендаций политического характера, которые предстояло рассмотреть в уставных органах молодежного сектора Совета Европы. Итогом этой работы стал доклад, который с тех пор цитируется многими как наилучшая модель того, что следует считать наиболее универсальным стандартом молодежной политики, по крайней мере, для Европы.¹⁶

По мнению этой группы экспертов, молодежная политика должна преследовать следующие цели:

а) целенаправленно, согласованно и взаимодополняющим образом инвестировать в молодых людей, используя при этом подход, ориентированный на возможности, а не на проблемы;

15. Европейский Совет является высшим политическим органом Европейского Союза. Он состоит из руководителей государств или правительств стран-членов Союза, наряду с председателем Европейской комиссии. Не следует путать с Советом Европы. «Лаакенская декларация» имеет особую значимость, потому что в ней говорится о будущем Европейского Союза и о необходимых реформах его институтов.

16. Совет Европы (2003b).

б) привлекать молодых людей к участию в процессе разработки стратегических целей молодежной политики, а также давать им возможность высказывать свои мнения об эффективности оперативных мер по реализации политики;

в) создать условия для обучения и предоставить молодым людям возможности для получения опыта, который бы позволил им развивать свои знания, навыки и умения с тем, чтобы они стали полноправными участниками на рынке труда и в гражданском обществе;

г) создать надежные системы сбора данных, которые бы продемонстрировали эффективность молодежной политики и, вместе с тем, помогли выявить ее «пробелы»¹⁷ в том, что касается эффективного оказания услуг молодым людям, принадлежащим к определенным социальным группам и проживающим в тех или иных районах или в определенных условиях;

д) брать на себя обязательства по искоренению подобных пробелов в политике – везде, где они дают о себе знать.

Группа экспертов полагает, что разработку молодежной политики следует рассматривать как процесс создания «пакетов» возможностей и опыта, а самих молодых людей – в качестве ресурса, подчеркивая при этом, что молодежная политика должна быть направлена, в первую очередь, на создание возможностей и перспектив, которые бы позволили молодым людям полностью реализовать свой потенциал. В качестве важных составляющих такой молодежной политики были выделены следующие сферы деятельности:

1) обучение (непрерывное – на протяжении всей жизни, формальное и неформальное) с целью получения образования и подготовки, признание неформально приобретенных навыков и компетенций;

2) доступ к новым технологиям;

3) специальные персональные консультации и поддержка, профориентация;

4) информация;

5) доступ к услугам здравоохранения и социальной защиты;

6) доступ к жилью;

7) доступ к оплачиваемой работе;

8) мобильность;

9) правосудие и права молодежи (например, право на помощь);

10) возможности участия и активная гражданственность;

11) досуг – культурный и социальный;

17. Бытует мнение, что молодежная политика должна удовлетворять потребности всех молодых людей и что все молодые люди будут полностью подготовлены к тому, чтобы решать проблемы взрослой жизни. Это мнение утопическое. Любая политика, направленная на решение всех потребностей, слабая политика. Ни одна политика не свободна от недостатков. Подобного рода недостатки в эффективности политики и называются «пробелами политики».

- 12) спорт и активный отдых;
- 13) путешествия, молодежный обмен и международные возможности;
- 14) безопасная и безвредная окружающая среда.

Группа экспертов Совета Европы по молодежной политике, кроме того, определила три комплексные темы:

- ▶ информация;
- ▶ участие и воспитание активной гражданской позиции;
- ▶ возможности (как с точки зрения возрастных ограничений, регулирующих права и обязанности молодых людей, так и в плане бюджетных средств, выделяемых для решения определенных вопросов молодежной политики).

Вместе с пунктами, предложенными Ховардом Уильямсоном в двух его докладах по международной экспертизе молодежной политики Совета Европы, эти сферы и комплексные темы образуют ценный перечень вопросов, которые должны быть охвачены национальной молодежной политикой в странах Европы.

Совет Европы имеет долгую историю продвижения молодежной политики, и его деятельность в этой сфере сопоставима с работой таких организаций, как Европейский Союз и ООН. Однако Совет Европы не одинок в разработке того, что следует считать европейским стандартом молодежной политики. Давайте посмотрим на то, что делается в рамках Европейского союза для оказания содействия молодежной политике и как его работа способствует восприятию ее европейского стандарта.

3.1.6. Рамки сотрудничества Совета Европы со странами ВЕК

Проводя политику, направленную на оказание содействия новым независимым государствам и новым европейским демократиям после распада Советского Союза и падения железного занавеса, Совет Европы разработал и внедрил ряд мер поддержки в виде консультаций, учебных и образовательных мероприятий, наращивания потенциала для молодежного сектора. Сотрудничество в области молодежной политики между Советом Европы и государственными органами, ответственными за реализацию молодежной политики, началось в конце 1990-х годов. Основными целями этого сотрудничества являются поддержка развития молодежной политики на национальном и местном уровнях, помощь неправительственным молодежным организациям и развитие взаимодействия между государственными структурами и общественными организациями. Реализация таких программ, как деятельность на местах, программы содействия, национальные учебные курсы по правам человека, поддержка перевода учебных материалов, специальные обращения и особое внимание к региону ВЕК со стороны Европейского молодежного фонда и другие, способствовала подготовке в странах региона огромного числа активистов, педагогов, молодежных лидеров и управленцев национального и международного уровня. В последние годы был разработан новый формат для работы на региональном и национальном уровнях в виде рамочных соглашений и совместных программ и планов действий

с государственными органами государств-членов. В настоящее время существуют две рамочные программы сотрудничества в сфере молодежной политики – одна с Российской Федерацией и другая с Украиной.

Совет Европы и Украина

В 2012 году была подписана рамочная программа сотрудничества в сфере молодежной политики, которая была успешно реализована в рамках плана действий для Украины на 2011-2014 годы, предусмотренного Партнерством ради реформ Совета Европы. Молодежная составляющая плана действий для Украины и рамочной программы сотрудничества включала подготовку ключевых мультипликаторов, тренеров и работников молодежной сферы, которые могут играть важную роль в проведении процессов реформирования молодежной политики, в поощрении участия молодежи и внедрении системы образования в области прав человека. Долгосрочный проект «Наращивание потенциала для участия молодежи в молодежной политике и образования в области прав человека в Украине», в который вошли 4 тренинг курса и проведение кампании в рамках европейского движения «Нет языку вражды», был успешно реализован в 2012-2013 годах, показав свою актуальность для молодежной политики и молодежных организаций Украины. Параллельно с этим проектом, в 2012 году по инициативе Совета Европы был проведен международный обзор молодежной политики в Украине. Политические события в Украине, вызванные так называемой «майданной революцией», и последовавшие за ними вооруженные конфликты наложили свой отпечаток на развитие и формы этого сотрудничества.

В июле 2014 года между Министерством по делам молодежи и спорта Украины и Департаментом по делам молодежи Совета Европы была подписана двухгодичная рамочная программа сотрудничества в области молодежной политики на 2014-2015 гг.

Совет Европы и Российская Федерация

Сотрудничество в сфере молодежной политики между Советом Европы и государственными органами Российской Федерации, отвечающими за реализацию молодежной политики, началось еще в 1992 году. Основными целями этого сотрудничества были поддержка развития молодежной политики на федеральном и региональном уровне, оказание помощи молодежным НПО, а также совершенствование взаимодействия между государственными учреждениями и волонтерским сектором.

На протяжении многих лет проводились тренинг курсы для молодежных лидеров, в том числе долгосрочные курсы и семинары по работе молодежных организаций, положению молодежи и состоянию молодежной политики в федеральных округах Российской Федерации. В то же время, российские представители приняли участие в семинарах, организованных международными молодежными организациями, языковых курсах и учебных сессиях, организованных молодежным сектором Совета Европы.

До 2003 года партнеры проводили отдельные совместные мероприятия, а затем был разработан совместный план действий на 2003-2005 годы, который стал отправным пунктом систематического сотрудничества в молодежной сфере.

Первая рамочная программа, принятая в 2005 году, предусматривала действия, которые способствовали повышению мобильности российской молодежи, содействовали развитию системы подготовки молодежных работников и молодежных лидеров, а также обеспечивали поддержку специальных проектов, содействие обучению и распространению русского языка среди европейской молодежи и европейских языков в Российской Федерации.

В 2014 году Департамент по делам молодежи Совета Европы и Министерство образования и науки Российской Федерации разработали новую рамочную программу сотрудничества в сфере молодежной политики на 2014-2018 годы. Эта программа нацелена на дальнейшее развитие сотрудничества в области молодежной политики в Российской Федерации и Европе при непосредственном участии молодых людей и специалистов по работе с молодежью и создание благоприятных условий для всестороннего развития молодых людей, реализации их потенциала и развития активной гражданской позиции на основе принципов терпимости и солидарности. Главными сферами и направлениями этого сотрудничества являются социальная интеграция молодежи, межкультурный диалог и культурное многообразие, укрепление прав человека, демократии и гражданственности, молодежная работа, неформальное образование и подготовка молодых людей к вступлению в трудовую жизнь.

3.2. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

В Европейском Союзе повседневная работа в сфере молодежной политики осуществляется Европейской комиссией и, если говорить более конкретно, ее Генеральной дирекцией по образованию и культуре. Один из отделов дирекции отвечает за молодежную политику и в настоящее время, в 2014 году, занят реализацией молодежной программы «Эразмус Плюс / Молодежь в действии». Наряду с Европейской комиссией, молодежная политика Европейского Союза формируется на основе решений и резолюций, принимаемых Европейским советом и Советом министров по делам молодежи, а также Европейским парламентом.

До принятия решения о подготовке Белой книги¹⁸ по молодежной политике (принято в 2001 году), участие Европейского Союза в деятельности, касающейся молодежной политики, сводилось в первую очередь к руководству программами Европейской комиссии по мобильности молодежи, первая из которых была разработана в 1988 году. Программы ЕС по молодежной мобильности способствовали расширению возможностей молодых людей для

18. Белые книги Комиссии – это документы, содержащие предложения по мерам, которые должны быть приняты Европейским Союзом в конкретной области. Каждая из книг представляет подробные и хорошо аргументированные предложения для обсуждения политики Союза и принятия решений, которые могут затем лечь в основу программы его действий в той или иной сфере.

работы за рубежом в качестве волонтеров, проведению групповых обменов с другими странами и получению доступа к финансированию молодежных мероприятий с привлечением участников из разных стран-членов ЕС, программ других стран и так называемых стран-партнеров.

Сегодня Европейский Союз принимает самое активное участие в процессе продвижения молодежной политики в государствах-членах. Можно отметить следующие формы этого участия:

- ▶ Содействие развитию у молодежи идеалов гражданственности и активному участию молодых людей во всех сферах жизни общества;
- ▶ Содействие развитию образования, занятости и социальной интеграции молодежи, с особым вниманием к процессу перехода от учебы к труду;
- ▶ Поддержка идеи включения молодежной тематики в стратегии других секторов.

3.2.1. Динамика отношений между институтами ЕС и государствами-членами

Глубокое уяснение роли различных учреждений Европейского Союза и динамики отношений между ними и странами-членами требует особых усилий и времени. Ситуацию в молодежной сфере также нельзя назвать простой. Что касается сути того, как Европейский Союз поощряет и развивает молодежную политику, важно понять механизм, получивший название «Открытый метод координации». Используя этот механизм, Европейская комиссия и Объединенный совет по делам молодежи выступают в роли игроков, определяющих правила игры, – разумеется, вместе с государствами-членами, представленными в Совете.

С формальной точки зрения Европейский парламент не играет заметной роли в этом процессе, но он может выступать с комментариями по докладом Комиссии, выпускать свои собственные доклады и принимать решения, касающиеся молодежной сферы.

Обратимся к упоминавшейся выше Белой книге Европейской комиссии под названием «Новый импульс для европейской молодежи»: она была обнародована в ноябре 2001 года, но ее публикации предшествовал процесс консультаций, который оказался намного более полным по сравнению с любой другой Белой книгой Европейской комиссии. Решение Комиссии провести широкие консультации с молодыми людьми и привлечь их к участию в процессе принятия решений по вопросам, которые оказывают влияние на их жизнь, стало мощным сигналом для стран Центральной Европы, бывших в то время кандидатами на вступление в Евросоюз. В этом документе по молодежной политике определены четыре основных направления: участие, информация, волонтерская деятельность и более глубокое понимание проблем молодежи.

Пересмотренный рамочный документ по молодежной политике, озаглавленный «Стратегия ЕС для молодежи: инвестиции и новые возможности», охватывает период с 2010 по 2018 год. Помимо неправительственных молодежных организаций, исследователей молодежной проблематики, правительственных чиновников и других экспертов в области молодежной политики, привлеченных

к участию в подготовке этого документа, Комиссия организовала онлайн консультации с молодыми людьми. В итоге было получено более 5000 ответов от молодых людей со всех концов Европы на вопрос о том, с какими, на их взгляд, основными проблемами сталкиваются молодые люди в Европе и какой ответ на эти проблемы они ожидают получить в их собственных странах и в Европейском Союзе. Эта стратегия, рассчитанная на девять лет, является межсекторной и сквозной. Она ставит три долгосрочные задачи и предлагает «сферы деятельности», которые должны подвергаться пересмотру каждые три года:

- ▶ Создание благоприятных возможностей для молодежи в сфере образования и занятости в следующих сферах деятельности: образование, занятость плюс творчество и предпринимательство;
- ▶ Улучшение доступа к полноценному участию всех молодых людей в жизни общества в следующих сферах деятельности: здравоохранение и спорт плюс участие;
- ▶ Содействие укреплению взаимной солидарности между обществом и молодежью в следующих сферах деятельности: социальная интеграция, волонтерская деятельность плюс молодежь и мир.

Пересмотренный рамочный документ предполагает, что Комиссия имеет в своем распоряжении в основном те же инструменты, что и раньше, а именно: «Открытый метод координации», программа «Молодежь в действии» и «Структурированный диалог».

Важно отметить, что, хотя не было высказано никаких формальных минимальных требований относительно целей и задач, которые каждое государство-член должно достичь в различных приоритетных областях, обязательство государств-членов докладывать Комиссии о своих достижениях, конечно, подразумевает их определенную ответственность и проведение консультаций с молодыми людьми перед тем, как представить Комиссии свои национальные доклады.

Европейская комиссия переводит молодежную политику Европейского Союза в практическую плоскость, расширяя возможности реализации программ мобильности, обмена и сотрудничества между молодыми людьми и используя для этого широкий спектр программ и инструментов.

- ▶ «Молодежь в действии» – программа Европейской комиссии по молодежной мобильности, действовавшая с 2007 по 2013 год, – была основана на идеях активной гражданственности, солидарности и терпимости среди молодых людей 13-30 лет и охватывала государства-члены ЕС, а также несколько стран, не входящих в ЕС. Программа предусматривала пять «действий», реализуемых национальными агентствами всех стран-участниц программы, одно из которых предлагало конкретную поддержку разработки молодежной политики.
- ▶ Предшественниками программы «Молодежь в действии» были программы «Молодежь для Европы» и «Европейская волонтерская служба» (1988-1999 гг.).
- ▶ В 2014 году на смену программы «Молодежь в действии» пришла программа «Эразмус Плюс», заменив собой семь действовавших ранее

программ в области образования, профессиональной подготовки, молодежных обменов и спорта. Она была запущена в 2014 году, и за короткое время до 5 миллионов человек смогли получить возможность учиться или пройти подготовку за рубежом с грантом «Эразмус Плюс».

Комиссия и государства-члены используют метод так называемого структурированного диалога с молодыми людьми и молодежными организациями, исследователями молодежной проблематики и лицами, принимающими важные для этой сферы решения, чтобы обсудить те или иные темы и получить результаты, которые могут оказаться полезными для разработки молодежной политики. Диалог структурирован по темам и срокам и предполагает проведение на регулярной основе мероприятий, на которых молодые люди могут обсуждать эти темы как со своими сверстниками, так и с местными, национальными и европейскими политиками.

Молодежные организации играют исключительно важную роль в структурированном диалоге, поскольку они говорят от имени большого числа молодых людей. Основным партнером, представляющим в этом диалоге Европейский Союз, является Европейский молодежный форум. Однако организаторы этого диалога также стараются привлечь к участию в нем той части молодежи, которая формально не организована, а также молодых людей с ограниченными возможностями.

«Обновленная социальная повестка дня» (2008) включает детей и молодежь в число семи приоритетов, направленных на решение социальных проблем солидарности.

Флагманская инициатива «Молодежь в движении» – это комплексный пакет политических инициатив в области образования и занятости для молодых людей в Европе. Она стартовала в 2010 году как часть стратегии «Европа 2020», являющейся дорожной картой для быстрого, устойчивого и всеобъемлющего роста. Инициатива направлена на улучшение образования и трудоустройства молодежи, на снижение высокого уровня безработицы среди молодежи и на расширение занятости молодежи.

В декабре 2012 года Комиссия предложила «Пакет мер по обеспечению занятости молодежи» в целях оказания конкретной помощи государствам-членам в решении проблем безработицы среди молодежи и ее социальной изоляции. Этот пакет включает в себя рекомендацию об учреждении в каждой стране «молодежной гарантии». Суть этой гарантии состоит в том, что государства-члены обязуются обеспечить, чтобы все молодые люди в возрасте до 25 лет получали качественное предложение о работе, продолжении образования, обучении или стажировки в течение четырех месяцев после окончания основного образования или потери работы.

В феврале 2013 года Европейский Совет одобрил создание специальной «Инициативы молодежной занятости», ориентированной на молодых людей, которые не имеют работы, образования и профессиональной подготовки. По итогам заседаний, состоявшихся 27-28 июня 2013 года, Европейский Совет принял заключение о молодежной занятости на основе коммюнике «Работать

вместе для молодых людей Европы: Призыв к действиям против молодежной безработицы», которое было подготовлено Комиссией ранее 19 июня.

3.3. ПАРТНЕРСТВО В МОЛОДЕЖНОЙ СФЕРЕ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИЕЙ И СОВЕТОМ ЕВРОПЫ

Свое официальное партнерство в молодежной сфере Европейская комиссия и Совет Европы впервые оформили в 1998 году, и в его задачу входила тогда подготовка молодежных работников европейского уровня. Со временем сфера сотрудничества обогатилась за счет включения в нее молодежных исследований и расширения географии сотрудничества, и в настоящее время, пятнадцать лет спустя, сотрудничество в молодежной сфере между Европейской комиссией и Советом Европы охватывает три области: участие/гражданственность; социальная интеграция; признание и качество молодежной работы. Партнерство ЕС и СЕ в молодежной сфере преследует две конкретные цели: достижение более высокого уровня знаний по вопросам молодежной проблематики как основы политики и практики в этой сфере и содействие развитию молодежной работы. При этом особое внимание уделяется укреплению сотрудничества с регионами, а это означает признание в качестве приоритетов регионов Восточной Европы и Кавказа, Юго-Восточной Европы и Южного Средиземноморья.

В этих регионах были проведены конференции и семинары, в которых приняли участие представители правительств, неправительственных молодежных организаций и исследователей молодежной проблематики. Основное внимание на этих форумах уделялось тесному региональному сотрудничеству, обмену информацией и примерам наилучшей практики и налаживанию партнерских отношений в целях дальнейшего повышения качества разработки молодежной политики. Эти мероприятия были организованы совместно с ресурсными центрами Восточной Европы и Кавказа, Юго-Восточной Европы и Южного Средиземноморья, соответственно.

Партнерство ЕС-СЕ в молодежной сфере начало региональное сотрудничество и с регионом БЕК в 2008 году. С того времени состоялись два семинара: по вопросам разработки молодежной политики в Восточной Европе и на Кавказе в Венгрии (2008 г.) и в Польше (2009 г.), и три симпозиума: о сотрудничестве в сфере молодежной политики в регионе БЕК на Украине (2011 г.), о молодежной политике, охране здоровья и обеспечении благополучия молодых людей в регионе БЕК в Грузии (2012 г.) и о роли молодежной работы в продвижении демократической гражданственности и участия (2013 г.). Последнее мероприятие подтвердило настоятельную необходимость продолжить обсуждение вопроса о роли молодежной работы в регионе. Поэтому в 2014 году в Молдове был организован семинар по проблемам молодежной активности в регионе БЕК; на нем, в частности, были представлены рекомендации группы экспертов по молодежной активности и приведены примеры того, как эти рекомендации могут быть применены в регионе. Кроме указанных семинаров, в период 2007-2010 гг. партнерство организовало ряд мероприятий с Российской

Федерацией, но они вошли в программу двустороннего партнерства между Советом Европы и Российской Федерацией.

Тренинг молодежных лидеров, молодежных работников и активистов также занимал важное место в повестке дня Молодежного партнерства. Партнерство ежегодно организовывало целый ряд обучающих семинаров и связанных с ними мероприятий, и во многих из них принимали участие ресурсные центры ППОПП и местные партнеры. Наиболее приоритетными темами этих семинаров и мероприятий стали воспитание европейской гражданственности и подготовка тренеров. Информацию о прошедших и предстоящих мероприятиях образовательного характера можно найти на веб-портале Молодежного партнерства (см. ссылку ниже).

Кроме того, Молодежное партнерство разработало и представило на своем веб-портале виртуальный Европейский центр знаний по вопросам молодежной политики. Этот центр дает обзор позиций европейских институтов по различным вопросам и сферам политики – таким, как участие молодежи, информация, социальная интеграция и охрана здоровья молодых людей. Он также располагает обширной базой данных о статусе молодежной политики в большинстве стран Европы. Справочные материалы о молодежной политике разных стран и о ее конкретных темах основаны на сообщениях так называемых национальных корреспондентов, в роли которых выступают исследователи молодежной проблематики или государственные служащие, выбранные правительствами соответствующих стран. База данных содержит большой объем информации и примеров передового опыта, и это делает портал хорошим ресурсом, дающим представление о молодежной политике в Европе. Веб-портал также включает в себя базу данных об экспертах по европейской молодежной политике.

3.4. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Основными органами Организации Объединенных Наций являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Секретариат, Экономический и социальный комитеты и Международный Суд. Однако общая структура ООН включает в себя более 15 учреждений и целый ряд программ, миссий и проектов.

Вполне понятно, что в этой краткой справке о вкладе Организации Объединенных Наций в развитие того, что можно назвать «международным стандартом» молодежной политики, мы смогли сосредоточиться только на самых важных документах, принятых Генеральной Ассамблеей, и на продолжающихся усилиях Секретариата ООН и других организаций и учреждений, входящих в систему ООН.

Содействие расширению участия молодежи в процессе принятия государственных решений и в обществе в целом было, пожалуй, основным направлением и достижением ООН в оказании влияния на национальную молодежную политику в государствах-членах. Как сформулировано в Статье 12 Конвенции ООН о правах ребенка (1989 г.), всем детям (до 18 лет) должны быть предоставлены условия для участия в жизни общества, и с ними следует консультироваться по вопросам, которые их волнуют.

3.4.1. Всемирная программа действий в интересах молодежи и Цели развития тысячелетия

Генеральная Ассамблея ООН объявила 1985 год Международным годом молодежи, в результате чего вопрос об участии молодежи вышел на первый план с точки зрения Устава Организации Объединенных Наций. Десять лет спустя, в 1995 году, организация подтвердила свою приверженность решению проблем молодых людей и дальнейшему продвижению национальной молодежной политики, приняв Всемирную программу действий в интересах молодежи до 2000 года и на последующий период (ВПДМ). ВПДМ как международная стратегия продолжает действовать и сегодня, и Секретариат ООН несет ответственность за контроль и мониторинг имплементации этой Программы. В соответствии с ВПДМ, государства-члены ООН взяли на себя обязательство следить за положением дел в десяти областях, признанных в качестве приоритетных:

- 1) образование;
- 2) занятость;
- 3) голод и нищета;
- 4) здравоохранение;
- 5) окружающая среда;
- 6) злоупотребление наркотическими средствами;
- 7) преступность среди несовершеннолетних;
- 8) организация досуга;
- 9) девушки и молодые женщины;
- 10) полноценное и эффективное участие молодежи в жизни общества и в процессе принятия решений.

За принятием Всемирной программы действий в интересах молодежи последовали состоявшиеся в 1998 году Всемирный молодежный форум (Брага, Португалия) и первая Всемирная конференция министров по делам молодежи (Лиссабон, Португалия). Конференция вновь подтвердила важность приоритетов Всемирной программы действий в интересах молодежи и приняла Лиссабонскую декларацию по молодежной политике и программам, особо подчеркнув необходимость разработки всеобъемлющих национальных молодежных политик и планов действий.

Приверженность стратегии ВПДМ еще раз была подтверждена на Генеральной Ассамблее ООН в 2005 году, когда ранее согласованный список был дополнен новыми пунктами, в результате чего число областей, которые государства-члены ООН должны считать приоритетными сферами приложения своих усилий по улучшению положения молодых людей, выросло до пятнадцати:

- 1) глобализация;
- 2) информационно-коммуникационные технологии;
- 3) ВИЧ/СПИД;

- 4) вооруженные конфликты;
- 5) отношения между поколениями.

Также в 2005 году было принято решение поручить Секретариату ООН установить широкий набор поддающихся проверке показателей, которые могут использоваться для мониторинга прогресса, достигнутого в этих приоритетных областях. Такой список был создан и размещен на веб-портале ООН (см. адрес ниже).

Цели развития тысячелетия – это восемь целей, которые государства-члены ООН договорились достичь к 2015 году на саммите тысячелетия ООН. Эти цели были сформулированы следующим образом:

- 1) ликвидировать абсолютную бедность и голод;
- 2) обеспечить всеобщее начальное образование;
- 3) содействовать равноправию полов и расширению прав женщин;
- 4) сократить детскую смертность;
- 5) улучшить охрану материнского здоровья;
- 6) бороться с ВИЧ/СПИДом, малярией и прочими заболеваниями;
- 7) обеспечить экологическую устойчивость;
- 8) сформировать всемирное партнерство в целях развития.

Правительства государств-членов сознательно и публично приняли на себя обязательства действовать ради достижения этих целей, и этот вопрос продолжает занимать важное место в повестке дня ООН. В ходе Всемирной встречи на высшем уровне в Нью-Йорке, состоявшейся в 2005 году с участием лидеров всех 191 государств-членов ООН, была подтверждена приверженность целям развития тысячелетия. Для достижения этих целей различным агентствам ООН были выделены дополнительные средства.

Молодежная политика – это сквозная и межсекторная политика, которая должна стать важным компонентом всех целей развития тысячелетия. Исходя из этого, независимая группа экспертов по молодежной проблематике и молодые люди со всех концов мира взяли на себя задачу создать руководство, в котором было бы показано, как разработка молодежной политики на национальном уровне может быть согласована с целями развития тысячелетия. Руководство, озаглавленное «Молодежь и цели развития тысячелетия», было выпущено весной 2005 года и может быть загружено из Интернета (см. адрес ниже).

3.4.2. Секретариат и специализированные учреждения ООН

В роли центрального звена или координатора Секретариата ООН по вопросам молодежи выступает Программа по работе с молодежью (которая раньше называлась «Молодежный отдел ООН»). Программа по работе с молодежью является подразделением Управления социальной политики и устойчивого развития, входящего в свою очередь в состав Экономического и социального совета ООН. Ее сайт предоставляет ценную информацию о разнообразных

возможностях для участия молодежи на уровне ООН, а также для разработки молодежной политики. Однако в силу ее очень скромного персонала и ресурсов, Программа ООН по работе с молодежью не располагает широкими возможностями для того, чтобы взаимодействовать с молодежными организациями по всему миру.

За последние 10 лет различные учреждения системы Организации Объединенных Наций разработали ряд механизмов для вовлечения молодежи и молодежных организаций в работу ООН и в разработку приоритетных направлений ее политики. В число этих механизмов обычно входят специальные рабочие группы или молодежные консультативные советы. Например, созданный при ЮНЕСКО специализированный институт координации работы с молодежью осуществляет тесное сотрудничество с молодежными организациями, организует различного рода акции и каждые два года проводит молодежный форум.

В число организаций и учреждений системы ООН, в составе которых имеются специализированные координационные органы по делам молодежи, также входят: Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Программа ООН по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Программа развития ООН (ПРООН), Управление ООН по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (ЮНДКП), а также учреждения, специально созданные для работы в интересах детей, – такие, как Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) и Канцелярия Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах. Такие организации, как Международная организация труда (МОТ) и Международная организация по миграции (МОМ), не имеют специальных консультативных советов по работе с молодежью, но они по-прежнему активны в решении молодежных проблем, считая это частью своей политической повестки дня.

Во всем мире ежегодно умирают более 2,6 млн. молодых людей в возрасте от 10 до 24 лет, и происходит это в основном в результате предотвратимых причин. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей, созванная Генеральным секретарем в 2002 году, признала необходимость «разработки и внедрения национальных стратегий и программ здравоохранения для подростков, включая установление целей и показателей, в целях содействия их физическому и психическому здоровью». Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) осуществляет ряд функций по улучшению здоровья молодых людей, включая оказание поддержки странам в разработке политики, касающейся здоровья молодых людей.

Международная организация труда (МОТ), как часть системы ООН, в течение последнего десятилетия также принимала активное участие в развитии молодежных программ. Среди ее самых ярких достижений следует отметить созданную МОТ – в сотрудничестве с ООН – Сеть по обеспечению занятости молодежи. Опираясь на предыдущие неудачи стратегий в данной сфере, эта сеть по обеспечению занятости молодежи предлагает ориентированный подход к ее трудоустройству.

Многие из перечисленных выше организаций имеют свои национальные офисы или представительства в различных странах и могут играть вспомогательную роль в продвижении, разработке и реализации молодежных стратегий на национальном уровне.

3.5. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНЕ ВЕК

Современное состояние и культура участия граждан в общественной жизни стран региона ВЕК, конечно, берут свое начало в историческом прошлом советской эпохи и испытывают на себе влияние коммунистических режимов и идеологии. Большинство стран, входивших в Советский Союз, пережили переходной период и вступили сегодня в этап развития, который происходит в более демократических формах. В число ключевых достижений переходного периода постсоветской эпохи (1991-2014 гг.) можно внести развитие в этих странах гражданских свобод, развитие гражданского общества, участие в международной мобильности и электронное участие. Результаты переходного периода в разных странах существенно различаются, но каждая страна добилась значительного прогресса в демократизации жизни общества по сравнению с советской эпохой.

Более близкое знакомство с положением дел в молодежной сфере в странах региона показывает, что здесь есть несколько ключевых аспектов и направлений работы, которым следует уделить больше внимания с целью содействия реальному, более эффективному участию молодежи в жизни общества на местном, региональном и национальном уровнях. Среди них – создание благоприятных условий для расширения возможностей молодых людей участвовать и оказывать влияние на жизнь общества. Как показывают исследования положения дел в странах региона, проведенные экспертами ресурсного центра «ППОПП Восточная Европа и Кавказ» и польского Национального агентства «Эразмус Плюс»¹⁹, есть рядовые проблемы и задачи, над решением которых следует работать, но особого внимания заслуживают несколько ключевых вопросов и областей деятельности, где требуется существенное улучшение.

- ▶ Работа на местном уровне имеет решающее значение для мобилизации поддержки молодежных инициатив по расширению участия молодежи. Она начинается снизу, то есть с улицы, района, школы и т.п. Молодые люди доказали, что они способны трансформировать отношения и ценности в их собственных коллективах и сообществах. Когда они участвуют в развитии сообщества в тех сферах, которые их касаются напрямую, их воодушевляет осознание того, что они могут положительно влиять не только на свою собственную ситуацию, но и добиваться улучшения для других.
- ▶ Молодежное участие должно охватывать общественную жизнь как в городах, так и в сельской местности.
- ▶ Молодежные парламенты и молодежные советы могут стать ключевыми субъектами в структурированном диалоге между молодежным сектором и органами власти. Этот диалог имеет большое значение, потому что он может содействовать развитию способности молодых людей принимать эффективное участие в политических процессах и свести к минимуму риск того, что политические партии и политики смогут ими манипулировать.

19. Томаш Братек (Польское национальное агентство «Эразмус Плюс») и Андрий Павлович (Ресурсный центр «ППОПП ВЕК»).

- ▶ В ходе разработки национальной молодежной стратегии и реализации планов действий, заложенных в молодежную политику, следует обеспечить возможности реального участия молодых людей и представителей молодежного сектора в процессе принятия решений.
- ▶ Создание и наращивание потенциала являются определяющими в достижении успеха молодежного участия во всех звеньях процесса. Формирование навыков участия – это длительный процесс.

3.6. ДИНАМИКА СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ЕС И ВЕК

3.6.1. Восточное партнерство

Все, что происходит в странах Восточной Европы и Южного Кавказа, имеет значение для ЕС. В результате расширения ЕС эти страны стали для него более близкими соседями, и их безопасность, стабильность и процветание все больше влияют на сам Европейский Союз. Более тесное сотрудничество ЕС с его восточноевропейскими партнерами – речь идет об Азербайджане, Армении, Белоруссии, Грузии, Республике Молдова и Украине – очень важно для внешней политики ЕС. В 1994 году ЕС заключил отдельное двустороннее соглашение с Российской Федерацией (Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Российской Федерацией²⁰), которое заложило основу для укрепления диалога, сотрудничества и взаимопонимания в сферах экономики и окружающей среды, свободы, правосудия и безопасности, внешней безопасности, научных исследований, образования и культуры.

Созданное в 2009 году «Восточное партнерство» – это совместная инициатива Европейского Союза, стран ЕС и восточноевропейских стран-партнеров. Оно позволяет странам-партнерам, заинтересованным в сближении с ЕС и в укреплении политических, экономических и культурных связей, предпринимать реальные шаги в этом направлении. В основе этого партнерства лежит общая приверженность международному праву и фундаментальным ценностям – демократии, верховенству закона и уважения прав человека и основных свобод, – а также принципам рыночной экономики, устойчивого развития и надлежащего государственного управления. ЕС выдвинул конкретные идеи для каждой страны-партнера. Целью партнерства является улучшение отношений с каждой из входящих в него стран.

27 июня 2014 года Грузия, Молдова и Украина подписали Соглашения об ассоциации, предусматривающие создание глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли с ЕС. Они уже были ратифицированы парламентами этих стран и Европейским парламентом. Соглашения, касающиеся Грузии и Молдовы, временно вступили в силу 1 сентября 2014 года.

3.6.2. Молодежное окно Восточного партнерства

Инициатива, получившая название «Молодежное окно Восточного партнерства», призвана оказать содействие Азербайджану, Армении, Белоруссии, Грузии,

20. http://www.eeas.europa.eu/russia/index_en.htm

Молдове и Украине в области сотрудничества среди молодых людей и молодежных работников. Она рассчитана на 2012-2014 годы и имеет общий бюджет в 29 млн. евро. «Молодежное окно Восточного партнерства» преследует цель оказать поддержку странам-партнерам в деле удовлетворения потребностей обездоленных молодых людей и параллельно с этим содействовать развитию работы с молодежью. В частности, она направлена на наращивание потенциала государственных органов, которые занимаются разработкой молодежной политики, включая министерства образования, здравоохранения, социальной политики и труда. Программа также стремится включить значительное количество молодых людей в странах-партнерах в процессы разработки стратегических вопросов, связанных с молодежью на местном, региональном и национальном уровнях.

Она также направлена на стимулирование регионального сотрудничества в молодежной сфере с тем, чтобы удовлетворить потребности социально незащищенных групп молодежи и создать более масштабную систему работы с молодежью. Кроме того, «Молодежное окно» старается помочь странам-партнерам в разработке системы неформального образования, рассчитанной на всю жизнь, которая отвечала бы нуждам молодых людей и потребностям экономики региона. Речь не идет об абсолютно новой программе, это скорее новая рамочная инициатива, задуманная как часть программы ЕС «Молодежь в действии» и призванная поощрять более активное сотрудничество и участие стран Восточного партнерства.

«Молодежное окно» создает благоприятные условия для обмена между молодежными организациями и развития интенсивных связей между командами проектов, которые работают в смежных тематических областях по всему региону Восточного партнерства.

3.6.3. Молодежные форумы Восточного партнерства

Первый Молодежный форум Восточного партнерства состоялся в Каунасе (Литва) в 2013 году в рамках председательства Литвы в Совете Европейского Союза и реализации платформы Восточного партнерства «Контакты между людьми». Этот форум собрал около 200 участников – молодых людей, молодежных работников, исследователей молодежной проблематики и политических деятелей из стран Восточного партнерства и стран-участниц программы «Молодежь в действии».

Основными направлениями работы Молодежного форума Восточного партнерства были следующие: усиление признания молодежной работы и неформального обучения, особенно в контексте социальной интеграции, путем укрепления взаимодействия на международном, национальном, региональном и местном уровнях; усиление внимания и повышение качества неформального образования и молодежной работы на местном уровне и содействие обмену опытом и лучшими практиками молодежной работы между странами Восточного партнерства и странами-участницами программы «Молодежь в действии»; обзор текущего сотрудничества в сфере молодежной работы в рамках программ «Молодежное окно Восточного партнерства» и «Молодежь в действии» и изучение возможностей, которые открывают новые программы ЕС в области образования, тренинга, молодежи и спорта.

Выводы первого Молодежного форума Восточного партнерства основываются на совместном анализе молодежного сотрудничества между ЕС и странами Восточного партнерства, состояния молодежной политики в этих странах и, в частности, реализации программы «Молодежное окно Восточного партнерства».

Основное внимание при этом было уделено повышению качества молодежной работы и процессов разработки политических стратегий, поиску и интеграции новых стратегических направлений и дальнейшего совершенствования работы с молодежью в странах Восточного партнерства и ЕС. Что касается политического уровня и, в частности, расширения возможностей политической стратегии, было рекомендовано обеспечить гибкость политической стратегии с тем, чтобы она более чутко реагировала на проблемы и потребности молодых людей, была в достаточной степени адаптирована к конкретным географическим районам и учитывала приоритетные темы, целевые группы и существующие ресурсы. Кроме того, была высказана надежда, что в ряде стран будут разработаны более последовательные стратегии молодежной политики и будут приняты законодательные меры для поддержки молодежной работы. Также была подчеркнута необходимость предоставления молодым людям более широких возможностей и форм участия в молодежной политике и, в частности, обеспечения доступа к соответствующим документам и информации.

Второй Молодежный форум Восточного партнерства состоялся в феврале 2015 года. Форум собрал более 250 участников, представлявших более 30 различных стран. В это число вошли все страны Восточного партнерства и большинство стран, принимающих участие в программе «Эразмус Плюс». Среди участников форума были представители важнейших сфер молодежного сектора, в том числе молодые люди, молодежные работники, исследователи молодежной проблематики, работники учреждений формального образования, представители рынка труда, министерств, Европейской комиссии и других международных институтов. Основная цель форума – содействие расширению сотрудничества между странами Восточного партнерства и странами-участницами программы «Эразмус Плюс». Форум дал возможность обсудить и рекомендовать меры, касающиеся трудоустройства и занятости молодежи, при этом особое внимание было уделено мобильности молодых людей и связанным с ней программам, межсекторному сотрудничеству в сфере молодежной политики, обмену опытом и примерами успешной практики и разработке молодежной политики.

В рекомендациях форума подчеркивается необходимость более тесного сотрудничества между различными секторами. Было отмечено, что укрепление сотрудничества особенно важно в таких областях, как разработка, реализация и оценка политики в сфере занятости, выявление профессиональных навыков, которые востребованы сегодня – и будут востребованы завтра – на рынке труда, предоставление профориентационных услуг, поощрение развития и признание навыков и компетенций, полученных при неформальном обучении, развитие программ мобильности и другие. Участники форума призвали укреплять взаимодействие между системами формального и неформального образования, напомнив о том, что компетенции, которые приобретаются посредством неформального обучения, добровольного труда и международной мобильности, по-прежнему не получают признания в системе формального образования и

рынка труда. Была также подчеркнута важность и необходимость поддержки волонтерской работы, молодежного предпринимательства и мотивации работодателей с тем, чтобы они принимали на работу молодых людей, чьи позиции на рынке труда слабее из-за отсутствия у них опыта работы.

3.6.4. Программа поддержки молодежной политики региона Восточного партнерства

Осуществляемый при поддержке Европейского Союза проект «Программа поддержки молодежной политики региона Восточного партнерства» (ППМП) вступил в действие в январе 2013 года. Этот проект осуществляется в шести странах Восточного партнерства – в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Грузии, Молдове и Украине.

Проект ППМП стремится установить прочные рабочие отношения со всеми региональными институтами, активно работающими в сфере молодежной политики, предоставляя поддержку и координацию деятельности в соответствии с программами и принципами, разработанными в сотрудничестве с партнерами. В цели проекта также входит поддержка разработки, реализации, мониторинга и оценки основанной на реальной базе данных молодежной политики на национальном и региональном уровнях во всем регионе Восточного партнерства. Проект должен стать инструментом для оказания помощи всем странам Восточного партнерства в разработке конструктивных, сопоставимых и взаимодополняющих молодежных политик.

Проект призван стать платформой для регионального технического сотрудничества с заинтересованными сторонами в лице государственных учреждений и общественных организаций посредством проведения аналитической работы, повышения потенциала задействованных организаций, а также обеспечения обмена информацией в области реформирования молодежной политики. В цели проекта также входит поддержка разработки, реализации, мониторинга и оценки основанной на реальной базе данных молодежной политики на национальном и региональном уровнях во всем регионе Восточного партнерства. Проект должен стать инструментом для оказания помощи всем странам Восточного партнерства в разработке конструктивных, сопоставимых и взаимодополняющих молодежных политик.

ППМП организует новую систему дистанционного обучения в форме учебных модулей, знакомство с которыми позволит специалистам по молодежной политике и руководителям НПО быть хорошо информированными и осведомленными о новых тенденциях в этой сфере. Модули охватывают такие темы, как возможность предвидения положительных результатов молодежной политики, способы и средства мотивации молодежи, методы и подходы к участию молодежи, примеры успешной практики участия молодых людей в странах Восточного партнерства и Европейского Союза и другие. Эта работа получает продолжение в серии национальных семинаров ППМП, посвященных теме развития потенциала в молодежной сфере и проведенных в Армении, Белоруссии, Молдове и других странах региона. Состоялись и региональные семинары, на которых представители со всего региона Восточного партнерства могли встречаться и

обмениваться идеями и инициативами. Из других мероприятий можно отметить семинар по вопросам показателей молодежной работы, состоявшийся в Азербайджане, семинар на тему молодежной занятости в Армении, семинар по вопросам тренинга молодежных работников и государственных служащих в Украине, учебный визит в целях знакомства с молодежной работой как профессией в Белоруссии и другие.

3.6.5. Совет по делам молодежи СНГ

Совет по делам молодежи государств-участников Содружества Независимых Государств был создан для реализации соглашения о сотрудничестве в сфере работы с молодежью, подписанного 25 ноября 2005 года. Государства-члены, принимая во внимание возрастающую роль молодежи на современном этапе развития общества, выразили желание создать благоприятную среду для развития молодежного сотрудничества как фактора сохранения и углубления дружественных отношений, укрепления взаимопонимания и дружбы между народами и пропаганды общечеловеческих ценностей.

Основными целями международного молодежного сотрудничества в Содружестве являются раскрытие творческого, образовательного, социального, духовного и нравственного потенциала подрастающего поколения, укрепление дружбы, взаимопонимания и сотрудничества между государствами-участниками СНГ, а также поддержка интеграционных процессов в СНГ, содействие консолидации общего гуманитарного, экономического и социально-культурного пространства.

Стратегия международного молодежного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года в сфере международного молодежного сотрудничества реализуется в следующих областях:

- ▶ обеспечение равного доступа к качественному образованию, внедрение новых форм обучения, включая создание сетевых учебных заведений и использование дистанционного и неформального образования;
- ▶ подготовка и повышение квалификации кадров, содействие трудоустройству и развитию карьеры;
- ▶ поддержка социально незащищенных категорий молодежи, включая инвалидов, сирот, детей из многодетных и неблагополучных семей, беженцев и вынужденных переселенцев;
- ▶ выявление и поддержка талантливой молодежи во всех сферах общественной, творческой и научной деятельности, поощрение конкуренции как части инновационного процесса;
- ▶ активизация контактов и поощрение укрепления сотрудничества между общественными молодежными организациями и молодежными лидерами;
- ▶ содействие и создание благоприятных условий для вовлечения молодежи в предпринимательскую деятельность;
- ▶ пропаганда здорового образа жизни;
- ▶ создание единого информационного пространства в сфере международного молодежного сотрудничества;

- ▶ профилактика среди молодежи государств-участников СНГ этнического, религиозного и политического экстремизма, недопущение распространения ксенофобии и нетерпимости среди молодежи;
- ▶ повышение уровня межэтнической толерантности и межкультурного диалога, расширение взаимодействия молодых представителей этнических диаспор государств-участников СНГ;
- ▶ развитие научного и инновационного сотрудничества между студентами высших учебных заведений;
- ▶ обмен опытом работы с молодежью представителей научных кругов, аналитических и методических материалов с участием научных и образовательных учреждений и организаций, СМИ;
- ▶ поддержка молодежного добровольчества (добровольческих движений) и студенческих групп;
- ▶ содействие развитию молодежного культурно-познавательного туризма;
- ▶ поддержка создания сетевых сообществ и организация профессиональных молодежных обменов;
- ▶ совершенствование межгосударственной законодательной базы международного молодежного сотрудничества.

3.7. ВЕБ-РЕСУРСЫ

Совет Европы:

- ▶ Дирекция по делам молодежи и спорту Совета Европы: www.coe.int/youth
- ▶ Дирекция по делам молодежи и спорту Совета Европы: Рамочная программа сотрудничества в сфере молодежной политики: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Partners/CoE_Russian_Federation_en.asp
- ▶ Дирекция по делам молодежи и спорту Совета Европы: Программа двустороннего сотрудничества с Украиной: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Partners/Ukraine_co-operation_programme_en.asp
- ▶ Обзоры национальных молодежных политик (Армения, Молдова, Украина): https://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/youth_policy_reviews_en.asp
- ▶ Заключительные декларации конференций европейских министров по делам молодежи: www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/ministers_conferences_en.asp
- ▶ Заключительный доклад экспертов Совета Европы по показателям молодежной политики (2003 г.): www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2003_YP_indicators_en.pdf
- ▶ Информация о Европейской Хартии об участии молодежи в жизни общества на местном и региональном уровне и последующих документах: www.youth-partnership.net/youth-partnership/ekcyp/BGKNGE/Participation
- ▶ Информация о системе совместного управления: www.coe.int/t/dg4/youth/Coe_youth/co_management_en.asp

Европейский Союз:

- ▶ Молодежный сектор Европейской Комиссии: <http://ec.europa.eu/youth>
- ▶ Европейский молодежный портал (информационный портал для молодых людей): <http://europa.eu/youth>
- ▶ Белая книга Европейской комиссии «Новый стимул для европейской молодежи» (2001 г.): http://ec.europa.eu/youth/youth-policies/doc26_en.htm
- ▶ Обзор законодательства ЕС в молодежной сфере (коммунике Европейской комиссии Комитету министров по делам молодежи, резолюции Совета): <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s19003.htm>
- ▶ Коммюнике Европейской комиссии о реализации Европейского молодежного пакта (COM(2005) 206): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0206:FIN:EN:PDF>
- ▶ Коммюнике Европейской комиссии по разработке общих целей участия и информирования молодых людей (COM(2003) 184): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0184:FIN:EN:PDF>
- ▶ Коммюнике Европейской комиссии по разработке общих целей добровольческой деятельности с участием молодежи (COM(2004) 337): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0337:FIN:EN:PDF>
- ▶ Коммюнике Европейской комиссии по разработке общих целей в деле лучшего понимания и знания молодежи (COM(2004) 336): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0336:FIN:EN:PDF>
- ▶ Резолюция Совета, в которой определяются общие цели участия и информирования молодых людей (ноябрь 2003 г.): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:295:0006:0008:EN:PDF>
- ▶ Резолюция Совета, в которой определяются общие цели участия и информирования молодых людей (ноябрь 2006 г.): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14471.en06.pdf>
- ▶ Резолюция Совета, в которой определяются общие цели добровольческой деятельности с участием молодежи (октябрь 2004 г.): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st13/st13996.en04.pdf>
- ▶ Резолюция Совета, в которой определяются общие цели добровольческой деятельности с участием молодежи (ноябрь 2007 г.): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st14/st14425.en07.pdf>
- ▶ Резолюция Совета, в которой определяются общие цели в деле лучшего понимания и знания молодежи (ноябрь 2004 г.): http://ec.europa.eu/youth/pdf/doc1052_en.pdf
- ▶ Рекомендация Совета по мобильности молодых волонтеров в Европе (ноябрь 2008 г.): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st14/st14825.en08.pdf>
- ▶ Информация по Обновленной социальной повестке дня: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547>

Молодежное партнерство Европейской Комиссии и Совета Европы:

- ▶ Молодежное партнерство Совета Европы и Европейской Комиссии: <http://ppj-eu.coe.int/en/web/youth-partnership>

- ▶ Европейский центр знаний по молодежной политике: <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/knowledge/-/ексуп>

Система Организации Объединенных Наций:

- ▶ Молодежь в ООН: www.un.org/youth
- ▶ Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка: <http://www.unicef.org/crc>
- ▶ Всемирная программа действий в интересах молодежи: <http://www.un.org/events/youth98/backinfo/ywpa2000.htm>
- ▶ Показатели развития молодежи (по всем 15 приоритетным направлениям ВПДМ): <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/youthindicators1.htm>
- ▶ Молодежь и Цели развития тысячелетия: <http://www.takingitglobal.org/themes/mdg/youthinpolicy.html>

Восточное партнерство: Динамика развития сотрудничества между СЕ и БЕК

- ▶ Восточное партнерство: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vilnius_ppt_201113_en.pdf
- ▶ Программа поддержки молодежной политики региона Восточного Партнерства: [www.eap.youth.eu](http://eap.youth.eu), http://eap.youth.eu/sites/default/files/documents/october_newsletter_pp1-2_final_en_0.pdf
- ▶ Молодежные форумы Восточного партнерства: [www.salto-youth.net](http://salto-youth.net), <http://enpi-info.eu/eastportal/news/latest/38398/2nd-Eastern-Partnership-Youth-Forum-%E2%80%93-focus-on-young-people's-employability> <http://www.youthforum2015.eu/ViewNews-DQT6H3L.html>
- ▶ Молодежное окно Восточного партнерства: http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=555&id_type=10; http://ec.europa.eu/youth/orphans/eastern-partnership-youth-window_en.htm

Совет по делам молодежи СНГ:

<http://www.cis.minsk.by/page.php?id=7814>;

<http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1875>

4. Участие молодежи: почему оно необходимо и как его можно обеспечить?

Хотя концепция участия молодежи в принятии государственных решений признана уже в качестве одной из основных и важных особенностей европейской молодежной политики, предстоит пройти еще долгий путь, прежде чем этот принцип станут разделять и соблюдать во всей Европе. Это утверждение обретает особый вес, когда дело касается муниципального уровня власти. Иногда причина неучастия молодежи коренится в менталитете лиц, ответственных за принятие решений. У них складывается ощущение, что молодые люди – ведь многие из них даже не достигли совершеннолетия или возраста, который бы позволил им принять участие в голосовании, – вряд ли могут внести какой-то вклад в процедуру принятия ответственных решений. Политики и государственные чиновники также могут быть убеждены в том, что только они одни имеют мандат на принятие политических решений и на разработку и реализацию политики и что было бы ошибкой предоставить «группам с особыми интересами» право оказывать влияние на эти решения.

Однако причина, по которой молодых людей не приглашают сесть за стол, за которым принимаются решения, часто состоит в том, что эти политики и чиновники не знают, как обеспечить участие молодых людей в этом процессе. У них, возможно, нет предварительного опыта в привлечении молодежи к участию, и вполне возможно, что они не располагают примерами хорошей практики, которые бы показали им, как это можно сделать. В конце концов, мы должны признать, что привлечение молодых людей к участию в процессе принятия решений может быть сложной проблемой, ибо оно связано с использованием иных методов, отличающихся от тех, которые используются при привлечении взрослых. Мы не можем просто взять несколько подростков с улицы и посадить их в муниципальном актовом зале в надежде на то, что они станут действовать как опытные политики, а мы потом похлопаем в ладоши и воскликнем: «Ура, мы привлекли молодежь!» Поэтому давайте рассмотрим более основательно, почему участие молодежи в процессе принятия решений является важным и как это участие можно обеспечить и организовать.

4.1. УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ: ПОЧЕМУ ОНО НЕОБХОДИМО?

Участие молодежи в принятии правительственных решений и особая роль молодежных НПО как институциональных партнеров по разработке и реализации молодежной политики: эти идеи стали своеобразной мантрой в европейском и международном дискурсе по вопросам молодежной политики. Есть несколько серьезных причин, объясняющих, почему так важны эти идеи и почему европейские и международные организации выступают за то, чтобы они были реализованы на практике.

Одна из этих причин кроется в восприятии молодых людей в качестве ресурса.²¹ Молодые люди являются полноправными гражданами, которые вносят важный вклад в повседневную жизнь общества: они участвуют в работе организаций, защищающих окружающую среду и ведущих борьбу с бедностью, они помогают своим сверстникам, принимают участие в инициативах, направленных на улучшение их собственного общества, открывают новые предприятия и вносят вклад в благосостояние своих семей. Этот вклад молодых людей в жизнь общества сегодня часто упускается из виду, и многие смотрят на молодых людей как на *будущих* граждан. Когда же мы смотрим на молодых людей как на ресурс и видим в них достояние местных сообществ и активных агентов перемен, способных вложить свою энергию, энтузиазм и идеи в совершенствование общества, тогда становится естественным вовлечение всеми возможными способами молодых людей в процесс принятия политических решений по вопросам, которые их затрагивают.

Во-вторых, никто не является лучшим экспертом по делам молодежи, чем сами молодые люди. Чтобы убедиться в том, что мы правильно понимаем нужды, проблемы и вызовы, с которыми сталкивается молодежь, и что мы принимаем действительно нужные меры, которые позволят решить эти проблемы наилучшим образом, мы должны обратиться к тем, кто знаком с реальностями молодежной жизни из первых рук, а именно к самим молодым людям.

В-третьих, привлекая молодых людей, мы также воспитываем в них чувство сопричастности и коллективной ответственности за принятие решений. Возлагая на молодых людей ответственность за принятие важных решений, которые касаются молодежи, мы гарантируем, что выработанную таким образом политику будет легче реализовать, потому что сами молодые люди будут выступать в поддержку этой политики. А это даст нам больше шансов на успех в ее реализации.

В-четвертых, молодые люди не могут рассматриваться просто как еще одна «группа по интересам», и надо отказаться от использования этого аргумента в целях исключения молодежи из процесса принятия решений. Молодые люди представляют собой неоднородную группу, с разнообразными интересами и заботами. Но они составляют большой процент населения, а в некоторых европейских странах они являются уже самой многочисленной частью населения. Например, в Норвегии, стране с относительно «старым» населением, молодые люди в возрасте от 16 до 30 лет составляют пока немногим более 18% населения.²²

21. Денстад, Финн Ирьяр (2009 г.).

22. Согласно официальным данным Норвежского статистического бюро (Statistics Norway), (www.ssb.no/english).

С другой стороны, Косово²³ – страна, обладающая одной из самых «молодых» популяций в Европе, – имеет приблизительно 60% населения в той же возрастной категории.²⁴

Наконец, существуют формальные и юридические причины, по которым молодые люди должны быть естественными партнерами в процессе принятия решений. Речь идет о необходимости держать обещания, данные молодым людям, поскольку они являются одной из сторон, подписавших европейские и международные соглашения и обязательства. Все европейские страны в разных контекстах уже взяли на себя обязательства активно вовлекать молодых людей в процесс принятия решений. Давайте кратко рассмотрим два таких обязательства, которые обрели статус важных документов:

Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка (КПР ООН) была принята в 1989 году, и в настоящее время ее подписали 193 государства.²⁵ КПР имеет юридическую силу для всех подписавших его сторон, которые должны каждые пять лет отчитываться перед ООН о соблюдении положений Конвенции. Конвенция касается прав детей до 18-летнего возраста. Вопрос участия детей в принятии государственных решений, затрагивающих их интересы, специально рассматривается в Статье 12:

Статья 12:

1. Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка.

2. С этой целью ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган, в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства.

Пересмотренная Европейская Хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне²⁶ была принята в 2003 году Конгрессом местных и региональных властей Европы, одним из основных органов Совета Европы. Она также была принята в 2006 году в качестве рекомендации Комитета министров Совета Европы,²⁷ после единогласного решения всех

23. Любое упоминание в этом документе Косово, его территории, институтов или населения следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН и без ущерба для статуса Косово.

24. Миссия Всемирного банка в Косово (2005), стр. 2. Статистические данные Косово по группе лиц в возрасте от 15 до 29 лет.

25. Только два государства-члена ООН не ратифицировали Конвенцию ООН о правах ребенка: Сомали и Соединенные Штаты. Отказ США ратифицировать этот документ отчасти объясняется тем, что в силу федерального устройства США семейная политика в этой стране является делом отдельных штатов, а не федерального правительства. Представители США также утверждали, что Конвенция противоречит Конституции США и что обеспечение прав ребенка – это вопрос, который следует оставить на усмотрение правительств.

26. См. также раздел 3.1.3.

27. Комитет министров является высшим руководящим органом Совета Европы.

государств-членов, что придает ему особую силу документа, который должны соблюдать все государства-члены. Хартия подчеркивает, что:

- ▶ участие молодежи в местной и региональной жизни должно стать частью глобальной политики участия граждан в общественной жизни;
- ▶ все отраслевые программы должны содержать молодежный компонент;
- ▶ следует использовать различные формы участия, опираясь при этом на консультации и сотрудничество с молодыми людьми и их представителями;
- ▶ следует поощрять участие молодых людей из неблагополучных слоев общества.²⁸

Помимо этих двух конкретных документов, которых обязаны придерживаться все страны Европы, существует и ряд других документов Европейского Союза и Совета Европы, которые посвящены вопросам участия молодежи в процессе принятия правительственных решений.²⁹ Взятые вместе, они сыграли важную роль в том, что эта практика стала сегодня в Европе бесспорным стандартом.

Если рассматривать отдельно документы Европейского Союза, особый акцент на участие молодежи сделан, конечно, в Белой книге Европейской комиссии «Новый стимул для европейской молодежи». Кроме того, Европейский комитет министров по делам молодежи принял несколько резолюций, которые обязывают государства-члены внедрять эту практику.³⁰ Позднее этому вопросу было уделено особое внимание (в резолюции об участии молодых людей с ограниченными возможностями (апрель 2008 г.). Европейская комиссия также приняла несколько соответствующих коммюнике, адресованных Комитету министров по делам молодежи. После утверждения Лиссабонской стратегии и принятия Европейского молодежного пакта, значительным шагом вперед стало коммюнике Европейской комиссии от 5 сентября 2007 года о содействии более полноценному участию молодых людей в сферах образования и занятости и в жизни общества в целом.

Совет Европы был в авангарде движения за содействие участию молодежи в процессе принятия решений. Неудивительно, что в заключительных декларациях конференций европейских министров по делам молодежи, регулярно проводившихся в рамках Совета Европы, эта проблема затрагивалась в той или иной степени. Тексты итоговых деклараций последних конференций можно найти на сайте Совета Европы (см. адрес ниже).

Организация Объединенных Наций также приняла ряд документов, резолюций и программ, в которых обращается внимание на важность участия молодежи в принятии государственных решений. Не последнее место среди них занимает очень практичное «Краткое руководство по участию молодежных делегатов в работе Организации Объединенных Наций», которое дает представителям правительств возможность ознакомиться с информацией о национальных молодежных делегатах Генеральной Ассамблеи и других соответствующих совещаний ООН (см. адрес на веб-портале ООН, а также в справочном разделе данного руководства).

28. См.: <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/citizenship-participation-and-information>.

29. См. последний раздел настоящей главы.

30. Не потеряла своей актуальности и резолюция Комитета европейских министров по делам молодежи по вопросу об участии молодежи, которая датируется 8 февраля 1999 г.

4.2. ЗАЧЕМ НУЖНЫ МОЛОДЕЖНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ?

Неправительственным молодежным организациям (НПМО) была предоставлена возможность сыграть важную и, по мнению некоторых, привилегированную и широко разрекламированную роль в качестве партнеров правительства в вопросах, касающихся молодых людей. Принимая во внимание, что многие молодые люди не вовлечены в молодежные организации, логично задаться вопросом: почему же они считаются настолько важными?

Все признают, что на национальном уровне, то есть на уровне центрального правительства представляется маловероятным, если не практически невозможным, привлекать всех без исключения молодых людей к принятию государственных решений. Поэтому в качестве консультантов и участников этих обсуждений от имени молодежи выступают неправительственные молодежные организации, поскольку они рассматриваются как представители молодых людей. Конечно, они могут претендовать только на то, чтобы представлять молодой «народ», то есть рядовых членов этих организаций. Тем не менее, привлечение представителей неправительственных молодежных организаций к участию в процессе принятия политических решений является полезным для правительственных чиновников и политиков, потому что таким образом они могут достучаться до души и сердца многих молодых людей, справедливо полагая, что за представителями НПО стоят большие группы молодежи. Молодежные НПО также часто располагают ресурсами и опытом решения проблем молодежи на различных политических уровнях.

Легитимность участия молодежных НПО в принятии правительственных решений опирается на две основные предпосылки, которые следует соблюдать:

- ▶ вся деятельность молодежных организаций должна строиться на неукоснительном соблюдении принципов внутренней демократии, а их руководство должно избираться членами этих организаций;³¹ и
- ▶ руководство и контроль в этих организациях должны осуществлять сами молодые люди, потому что по своей сути молодежные НПО – это отнюдь не организации взрослых людей, «клиентами» которых являются молодые люди.

Именно их способность выступать в роли представителей больших групп молодых людей делает неправительственные молодежные организации потенциальными партнерами правительств в деле принятия решений. Иными словами: молодежные НПО – не самоцель, а инструмент для охвата молодых людей. Но им нельзя отдавать монопольное право выступать от имени молодежи и представлять ее: вместе с тем следует изучать и другие способы взаимодействия с большими массами молодых людей. В зависимости от национальных особенностей и контекста в число партнеров правительств могут войти и другие группы (например, молодежные клубы).

31. В этой связи вполне допустимо, что молодежная организация осуществляет свою деятельность с более низким возрастным пределом для полноты реализации таких демократических прав, как право голоса. Решение о том, каким именно должен быть этот возрастной предел, зависит от национального контекста.

Однако сам факт существования в разных странах Европы неправительственных молодежных организаций – это большое благо для общества, и вполне естественно, что они имеют право на то, чтобы к ним обращались за консультациями и приглашали участвовать в принятии решений, затрагивающих интересы молодежи. Следствием этого признания является тот факт, что национальные молодежные советы – «зонтичные» объединения неправительственных молодежных организаций страны, создающиеся чаще всего для того, чтобы мощно и согласованно выступать в защиту интересов молодежи с точки зрения молодежных организаций, – высоко ценятся в качестве предпочтительных партнеров правительства в тех странах, где они существуют. Практически все национальные молодежные советы в Европе получают финансовую поддержку от своих правительств для выполнения их миссии на национальном уровне в качестве рупора молодежи.

Европейский молодежный форум, штаб-квартира которого находится в Брюсселе (Бельгия), является неправительственной зонтичной ассоциацией европейского уровня для национальных молодежных советов и международных неправительственных молодежных организаций. Для институтов Европейского Союза, Совета Европы и Организации Объединенных Наций Европейский молодежный форум является важным партнером, к которому активно обращаются за консультациями по вопросам, которые касаются молодых людей. Европейский молодежный форум добился убедительного признания со стороны указанных межправительственных организаций по тем же причинам, что и зонтичные ассоциации, оказывающие содействие работе молодежных организаций на национальном уровне. Другими словами, уважение роли неправительственных молодежных организаций в качестве представителей молодежи стало сильной и признанной практикой в этих институтах.³²

Признание важной роли, которую неправительственные организации могут играть как представители различных групп молодых людей в принятии решений на государственном уровне, является одной из нескольких причин, почему правительства должны способствовать развитию таких организаций. Есть и другие, не менее важные причины, которые объясняют, почему правительства должны активно поддерживать – финансовыми средствами и другими способами – развитие неправительственных молодежных организаций, и заключаются они в том, что эти организации:

- ▶ позволяют молодым людям получить множество различных практических навыков, знаний и опыта, которыми они не могут овладеть в учреждениях системы формального образования, но которые могут оказаться полезными и важными для их будущей жизни;
- ▶ предоставляют молодым людям возможности для активного использования свободного времени;

32. Кроме Европейского молодежного форума, имеется еще один хороший пример признания роли неправительственных молодежных организаций на европейском уровне, а именно Консультативный молодежный совет – его деятельность рассматривается более подробно в главе 3.1.1, – в состав которого входят представители молодежных организаций и который является частью структуры совместного управления в молодежном секторе Совета Европы.

- ▶ учат молодых людей заботиться друг о друге, брать на себя ответственность за свои местные сообщества и принимать участие в деятельности, а не просто иметь мнение по тому или иному вопросу;
- ▶ являются школами демократии, где молодые люди постигают на практическом опыте понятия представительства и ответственности, узнают, что значит принимать участие в выборах и отдавать свой голос;
- ▶ развивают у молодежи чувство активной гражданственности, как важное условие долгосрочной устойчивости европейских идей, ценностей и практической демократии.

4.3. КАК ПРИВЛЕЧЬ МОЛОДЕЖЬ К УЧАСТИЮ В ПРОЦЕССАХ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Чаще всего вопрос состоит не в том, что в соответствующих инстанциях нет желания привлекать молодых людей к участию в процессе принятия решений. Иногда все объясняется нехваткой знаний о том, как это можно сделать и – это мы увидим далее – как предоставить молодежи возможность наилучшим образом оказывать максимальное влияние на принимаемые решения. Данное руководство призвано стать справочником и путеводителем по осуществлению государственной молодежной политики и разработке национальной молодежной стратегии, и именно поэтому в нем представлены некоторые идеи и примеры того, как неправительственные молодежные организации могут быть вовлечены в процесс принятия решений на национальном уровне.

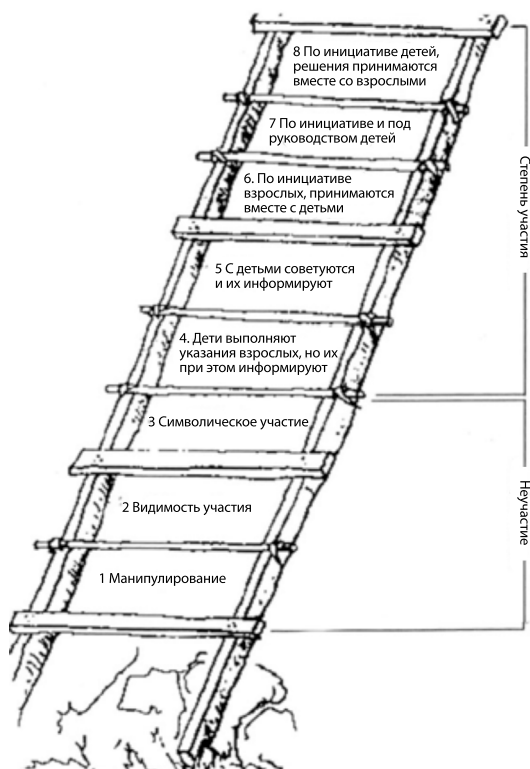
Основное отличие молодежного участия на национальном уровне от молодежного участия на более низких уровнях власти (в частности, на муниципальном уровне) заключается в том, что в большинстве случаев участие молодежи на центральном уровне должно осуществляться через представителей молодежи, а не путем привлечения к непосредственному участию самих молодых людей. В связи с этим неправительственные молодежные организации призваны играть центральную роль – чаще всего через специально созданный национальный молодежный совет.

Новая информационно-коммуникационная эра предлагает новые вызовы и открывает новые возможности для проявления активности, участия, выражения собственного мнения, и вместе с этим меняется вся парадигма гражданского участия. Одним из последствий таких вызовов и больших перемен (в ситуации, когда только небольшой процент молодежи региона входит в молодежные структуры) стала возможность дойти до тех молодых людей, которые обычно не проявляют активности в традиционных формах молодежной работы и не входят ни в одну из молодежных политических структур или организованных молодежных сообществ. Молодые люди связаны сегодня друг с другом посредством различных виртуальных систем. Нынешние формы и реальности цифрового взаимодействия предоставляют молодым людям в странах региона ВЕК различные формы участия – такие, как социальные СМИ, блоги и т.д., – от низового уровня до зонтичных организаций. Многие учреждения и администрации разработали мобильные приложения, используя которые, молодые люди могут участвовать

в принятии решений, выражать свою обеспокоенность, голосовать за то или другое предложение, обменяться мнениями в ходе дискуссии, которая проводится с использованием распространенных коммуникационных технологий.

4.3.1. Лестница участия

Перед тем как представить различные примеры того, как молодые люди могут быть вовлечены в процесс принятия решений на центральном правительственном уровне, рассмотрим само понятие «участие молодежи». В чем на самом деле оно состоит? Американский психолог Роджер Харт написал в 1997 году для ЮНИСЕФ книгу, озаглавленную «Участие детей: теория и практика привлечения молодых граждан к участию в развитии сообществ и заботе об окружающей среде», в которой он предложил свою концепцию «лестницы участия молодежи».³³ Она очень быстро стала ценным инструментом измерения различных степеней и этапов участия детей и молодых людей.³⁴



33. В действительности модель Харта – это адаптированный вариант «лестницы гражданского участия», разработанной Шерри Арнштейном и обнародованной им в статье, которая вышла в журнале американской Ассоциации планирования (Journal of the American Planning Association) еще в 1968 году.

34. За эти годы были разработаны несколько других моделей или матриц участия молодежи – как горизонтальные, так и вертикальные – но лестница участия Харта остается и сегодня самым цитируемым и признанным инструментом.

Харт рассматривает восемь разных степеней участия детей, утверждая при этом, что три нижних ступеньки лестницы фактически не являются формами реального участия. Хотя модель лестницы участия первоначально разрабатывалась с расчетом на детей, она применима и к участию молодых людей. Поэтому рассуждения Харта о действиях, осуществляемых по инициативе детей, распространяются в нижеследующем тексте на действия, осуществляемые по инициативе молодежи.

Лестницу Харта не следует понимать в том смысле, что мы всегда должны быть нацелены на ее высшую ступень, а в том, что мы должны избегать низших ступеней неучастия и думать о том, как обеспечить реальное участие молодых людей в принятии решений. Разные ступени лестницы можно объяснить следующим образом:³⁵

8. *По инициативе молодежи, решения – совместно со взрослыми.* Это происходит тогда, когда проекты или программы иницируются молодыми людьми, а решения принимаются совместно – молодыми людьми и взрослыми. Такие проекты расширяют права и возможности молодых людей и в то же время позволяют им получить доступ и перенять жизненный опыт и знания взрослых.

7. *По инициативе и под руководством молодежи.* На этом уровне молодые люди иницируют и осуществляют руководство проектом или программой. Взрослые при этом играют только вспомогательную роль.

6. *По инициативе взрослых, решения принимаются совместно с молодежью.* Это происходит тогда, когда проекты или программы иницируются взрослыми, но решения принимаются совместно с молодыми людьми.

5. *Взрослые советуются с молодыми и информируют их.* Это тот случай, когда молодые люди дают советы относительно проектов или программ, разработанных и осуществляемых взрослыми. Молодые люди получают информацию о том, как будут использоваться их предложения, а также о том, какие решения будут принимать взрослые.

4. *Молодые люди выполняют указания взрослых, но их при этом информируют.* Это происходит тогда, когда молодым людям отводится определенная роль и их информируют, как и почему они принимают участие.

3. *Символическое участие.* В этом случае создается впечатление, что молодые люди имеют право голоса, но на самом деле у них практически нет выбора, что делать или как участвовать.

2. *Видимость участия.* Это происходит тогда, когда молодых людей привлекают к оказанию помощи или поддержки проекта косвенным образом, хотя на деле взрослые не скрывают того, что инициатива не исходит от молодых людей.

1. *Манипулирование.* Это тот случай, когда взрослые используют молодых людей для поддержки проекта и делают вид, что его инициатива принадлежит молодым людям.

35. Сама иллюстрация загружена с веб-сайта www.hort.cornell.edu/gbl/greenvoices/ladder.html, а краткое описание ступеней заимствовано с www.freechild.org/ladder.htm

Сопоставляя эту модель участия молодежи с практикой принятия политических решений на уровне правительств, нетрудно заметить, что такие формы, как «символическое участие» и даже «видимость участия», во многих случаях использовались взрослыми, которые не интересовались или не хотели знать, как на самом деле происходит участие. Примером такой практики может служить случай, когда группа молодых людей, без предварительного обучения или подготовки, приглашается на конференцию высокого уровня с участием взрослых для того, чтобы выступить на ней в качестве своеобразного «молодежного алиби». Другими примерами являются случаи, когда молодых людей просят высказать свое мнение, но при этом никто никогда не собирается учитывать или рассматривать высказанные молодыми людьми идеи.

Участие молодежи на уровне национального правительства – там, где оно действительно имеет место, – очень редко достигает высшей ступени лестницы. И в этом нет ничего удивительного, поскольку очень часто государство берет на себя инициативу и обращается к молодым людям или молодежным организациям за консультациями по вопросам, за решение которых правительство будет нести ответственность, и потому последнее слово оно оставляет за собой (например, когда правительство разрабатывает новый план действий в области занятости молодежи и просит национальный совет по делам молодежи представить к определенному сроку свои идеи и предложения в письменной форме). И поскольку любое национальное правительство отвечает за свои политические решения, вряд ли его можно упрекать за то, что оно не перекладывает свои полномочия в принятии окончательных решений на молодых людей или представляющих их организации. Поэтому участие молодежи в принятии решений на таком уровне обычно колеблется между четвертой и пятой ступенями и только в редких случаях может достичь шестого уровня.

Действительно, в то время как на муниципальном уровне властные структуры, возможно, захотят поэкспериментировать с участием молодежи на самых высоких ступенях лестницы, на национальном уровне реальность такова, что самое большее, к чему можно стремиться и о чем можно мечтать, состоит в том, что с молодыми людьми (на центральном уровне власти «молодые люди» означает неправительственные молодежные организации или национальный совет по делам молодежи, если он существует) всегда следует консультироваться по вопросам, которые их касаются, и гарантировать, что их мнение будет обязательно учитываться при принятии решений. Вряд ли можно требовать от правительства, чтобы оно позволяло молодым людям самостоятельно принимать политические решения, которые будут иметь определенные последствия для бюджета и которые правительство будет обязано выполнять. Но давайте рассмотрим несколько примеров того, как правительство может решать задачу участия молодежи на национальном уровне при разработке национальной молодежной стратегии или осуществлении национальной молодежной политики.

4.3.2. Аналитическая группа по вопросам участия молодежи

В 2014 году заинтересованность молодежного партнерства Европейского Союза и Совета Европы в решении вопросов участия молодежи и гражданственности

сыграла решающую роль в работе Аналитической группы по вопросам участия молодежи, перед которой поставлена задача найти ответы на такие вопросы, как: «Почему участие необходимо?», «Что такое молодежное участие?», и «Как научить молодежному участию?». Аналитическая группа по вопросам участия молодежи была создана для того, чтобы оценить базу знаний по работе с молодежью, выявить основные результаты и выводы, которые можно почерпнуть из политической практики, прикладных работ и исследований и, в конечном счете, выработать рекомендации относительно дальнейшей политики, научных исследований и практической деятельности в этой сфере.

Основные рекомендации группы экспертов были сформулированы в шести категориях:

1. Признание и поощрение разнообразия форм и форумов участия путем расширения его масштабов,
2. Поощрение участия всех молодых людей,
3. Поощрение поиска различных механизмов и услуг для стимулирования участия,
4. Поощрение и укрепление молодежных структур,
5. Поощрение возможностей непрерывного обучения для содействия участию в различных условиях,
6. Поощрение исследований с целью лучшего понимания и распространения передового опыта.

С целью дальнейшего развития работы и совершенствования рекомендаций аналитической группы, а также поиска путей их адаптации к ситуации в странах региона ВЕК и на местном уровне, в 2014 году был проведен семинар по вопросам участия молодежи в контексте Восточной Европы и Кавказа. Он дал возможность обсудить рекомендации, разработанные аналитической группой по вопросам участия молодежи, и предложить конкретные примеры того, как эти рекомендации могут и должны быть использованы применительно к региону. Эти примеры включают использование информационно-коммуникационных технологий и возможностей цифровой техники для творчества, культурного самовыражения, проведения различных кампаний, а также применение более традиционных структур – таких, как финансируемые государством молодежные центры в сельских районах, – с тем, чтобы содействовать участию молодежи. Также была подчеркнута необходимость преодоления разрыва между возможностями сельской и городской молодежи, между молодежью и учреждениями, а также между риторикой теоретических исследований и конкретными рабочими структурами. Еще раз была высказана убежденность в том, что необходимо проделать большую работу, чтобы укрепить участие молодежи на местном уровне и на уровне сообществ.

4.3.3. Примеры участия молодежи на национальном уровне

Глава 7 посвящена описанию процесса, в результате которого участие молодежи становится центральным элементом в развитии национальной молодежной

стратегии. Поэтому здесь мы не будем подробно останавливаться на всех его этапах, а ограничимся кратким изложением его наиболее важных пунктов:

- ▶ неправительственные молодежные организации должны принимать участие в семинарах/конференциях для изложения своего мнения о приоритетных задачах и целях национальной молодежной стратегии;
- ▶ неправительственные молодежные организации должны принимать участие в работе руководящих органов, различных рабочих групп и других звеньев структуры, созданной для разработки национальной молодежной стратегии;
- ▶ необходимо консультироваться с молодыми людьми напрямую, используя для этого систему «круглых столов» и другие мероприятия и формы работы, организованные на местном уровне специально для молодых людей.

Когда дело доходит до обеспечения долгосрочного участия молодежи в реализации национальной молодежной стратегии, то есть участия в регулярной повседневной деятельности министерства по делам молодежи и оказания ему содействия в выполнении его функций и обязанностей, существуют различные способы, которые могут способствовать решению этой задачи.

Один весьма конкретный способ привлечения неправительственных молодежных организаций к участию в реализации стратегии состоит в выделении средств на определенные проекты или специальных грантов для финансирования отдельных мер, призванных стать частью стратегии или плана действий молодежных организаций. Это может быть организация тренинг курсов, посвященных конкретным темам, например: «Какие мероприятия могут провести молодежные организации в деле привлечения, участия и продвижения прав человека?» (Хорошим примером в этом смысле являются некоторые мероприятия, организованные в 2007-2008 годах во многих странах Европы в рамках кампании «Все различны – все равны». Другой пример – это движение «Нет языку ненависти» и его призыв к молодым активистам сферы электронных технологий связи развивать свои компетенции по борьбе с расизмом и дискриминацией.) Что касается стран региона БЕК, Молодежные форумы Восточного партнерства тоже являются хорошим примером формирования конструктивной дискуссии с представителями молодежи всего региона.

Некоторые неправительственные молодежные организации имеют опыт разработки специальных курсов в рамках неформального образования, реализации программ сохранения окружающей среды и работы с меньшинствами или с группами обездоленных молодых людей. Зачастую эти организации способны организовать учебные мероприятия или осуществлять иные действия, связанные с реализацией молодежной стратегии, гораздо дешевле и эффективнее, чем правительство. Так почему бы не поручать проведение этих видов деятельности молодежным НПО, содействуя тем самым укреплению и расширению прав и возможностей этих организаций?

Есть еще немало других способов, которые правительство может использовать с тем, чтобы придать институциональный характер участию молодежи в молодежной политике – как в конкретных формах реализации стратегии, так

и в непрерывной работе правительства по улучшению положения молодых людей. Многие, однако, зависят от того, имеется ли в соответствующей стране национальный совет по делам молодежи.

Наличие независимого национального совета по делам молодежи (который является законной зонтичной ассоциацией для большинства национальных молодежных организаций страны) значительно упрощает возможность ведения тесного и постоянного диалога между молодежными организациями и правительством. Существует множество способов, с помощью которых правительство может обеспечить участие молодежи за счет более тесного сотрудничества с национальным советом по делам молодежи. Ниже приведены некоторые хорошие примеры и практики, уже реализованные во многих европейских странах:

(1) Предоставление национальному совету по делам молодежи административного гранта³⁶, который позволяет поддерживать удовлетворительный уровень администрирования – то есть руководства и ведения дел. Это в свою очередь дает организации возможность обрести более стабильный статус и высказывать свои мнения более эффективно и на постоянной основе, превращаясь тем самым в более надежного партнера правительства.

(2) Обогащение практики работы министерства и национального совета по делам молодежи регулярным – например, через каждые полгода – проведением совместных совещаний с целью обмена информацией по текущим вопросам, представляющим интерес для обеих сторон, и – в качестве задачи общего порядка – в целях поддержания хороших рабочих отношений между обеими сторонами. Такие встречи должны проводиться в неформальной обстановке, и в них должны принимать участие различные сотрудники министерства, имеющие отношение к решению проблем молодежи, а также руководители и рядовые сотрудники совета по делам молодежи.

(3) Приглашать по мере необходимости руководителей национального совета по делам молодежи высказывать свое мнение по всем основным вопросам, которые затрагивают молодых людей, и обсуждать с ними новые подходы к решению существующих проблем.

(4) Обращаться к руководителям других министерств с настоятельной просьбой: поддерживать контакт с национальным советом по делам молодежи, когда они решают любые вопросы, касающиеся молодежи.

(5) Привлечение национального совета по делам молодежи к работе комиссии, которая осуществляет отбор проектов молодежных НПО, претендующих на получение финансовых грантов от правительства.

(6) Участие в формировании программы молодежного делегата в министерстве иностранных дел. По представлению национального совета по делам молодежи, молодежные делегаты должны входить в качестве официальных членов

36. Административный грант предназначен для покрытия расходов на аренду офиса, телефона и ИТ-оборудования, на заработную плату персонала и другие текущие расходы, связанные с общим функционированием офиса.

делегации страны, которая будет принимать участие в ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.³⁷ Кроме того, молодежные делегаты должны привлекаться к участию в других сессиях и важных встречах, проводимых различными подразделениями ООН, а также другими международными организациями, то есть везде, где это представляется актуальным или где такая практика существует.

(7) Если в стране еще нет национального совета по делам молодежи, правительство должно оказать всяческую поддержку усилиям молодежных организаций по созданию такого органа. Важно, однако, чтобы молодежные организации сами были инициаторами создания национального совета по делам молодежи и чтобы этот совет не был организован под влиянием или давлением государства.

В качестве хорошего примера можно привести тот способ координации усилий молодежных организаций Сербии, направленных на создание национального совета по делам молодежи, который использовала министр по делам молодежи в ходе разработки правительством этой страны национальной молодежной стратегии в 2007-2008 гг. Она предложила молодежным организациям согласовать общее заявление – Молодежный манифест, – который затем был интегрирован в национальную молодежную стратегию как «голос молодежи». Это действительно привело к возобновлению усилий молодежных организаций, направленных на сотрудничество и создание общей организации, ставшей выполнять функции зонтичной структуры.

(8) У каждого правительства есть еще один способ, дающий возможность проконсультироваться с молодыми людьми и услышать мнение молодежных организаций – независимо от того, имеется в стране совет по делам молодежи или нет. Речь идет о проведении ежегодных молодежных конференций с участием представителей молодежных организаций, молодых ученых и руководителей и сотрудников министерства, отвечающего за молодежную сферу, а также других государственных ведомств и министерств. Цель проведения такой конференции должна состоять в поощрении диалога как между самими молодежными организациями, так и между молодежными НПО и представителями правительства,³⁸ и в предоставлении молодым людям возможности внести свой вклад в деятельность правительства. Важной мерой укрепления доверия, способной принести пользу будущим отношениям между сектором молодежных НПО и государством, может стать использование конференции в качестве пространства для прямого диалога между политическим руководством учреждений, ответственных за работу с молодежью, и молодежных общественных организаций. Если в стране нет национального совета по делам молодежи, организация таких ежегодных конференций становится еще более важным средством ознакомления с мнениями молодых людей.

37. В общей сложности 23 молодых делегата из 16 стран приняли участие в работе Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в 2007 году.

38. Поэтому очень важно, чтобы повестка дня конференции предусматривала совместный ужин и другие вечерние мероприятия, что способствует созданию неформальной атмосферы.

(9) Еще один способ обеспечения участия молодежи, независимо от того, имеется ли в стране совет по делам молодежи или нет, состоит в том, чтобы приглашать молодых людей в качестве членов комиссий или независимых экспертных групп для изучения конкретной проблемы или консультировать правительство по определенной политической теме. Как правило, представительство молодых людей в таких комиссиях сильно занижено. Но нельзя забывать, что молодые люди образуют большой сегмент общества и являются экспертами по многим вопросам, и потому их следует включать в такие комиссии и экспертные группы, даже если они конкретно не касаются молодежных проблем.

(10) В ряде стран Европы при правительствах созданы комиссии, которые консультируют правительство, когда дело доходит до распределения государственных грантов для неправительственных молодежных организаций (административные гранты, а также гранты на реализацию проектов). Эти комиссии отличает сильное представительство национального совета по делам молодежи и репрезентативная выборка представителей национальных молодежных организаций. Идея этой практики заключается в том, что представители молодежных организаций должны иметь возможность высказаться по поводу того, как правительство выделяет средства самим молодежным организациям.

Таковы лишь некоторые примеры того, как правительство может обеспечить институциональное участие молодежи в процессе принятия решений на национальном уровне. Все примеры взяты из практики разных европейских стран, и поэтому их повторение в других странах и условиях – задача вполне реалистичная и достижимая. Впрочем, есть и другие хорошие практики участия молодежи в принятии государственных решений, поэтому пусть этот перечень не ставит пределы вашей фантазии! Чтобы расширить источники вашего вдохновения и узнать еще больше о том, как разные страны привлекают молодежь и молодежные организации к принятию решений, не забудьте посетить сайты правительственных учреждений или национальных советов по делам молодежи в разных странах Европы.

4.4. ВЕБ-РЕСУРСЫ

Европейский Союз:

- ▶ Белая книга Европейской комиссии «Новый импульс для европейской молодежи» (2001 г.): http://ec.europa.eu/youth/youth-policies/doc26_en.htm
- ▶ Резолюция Совета министров по делам молодежи (1999 г.) по участию молодежи: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11604.htm>
- ▶ Сообщение Комиссии от 5 сентября 2007 года Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов о содействии обеспечению полного участия молодых людей в образовании, занятости и жизни общества: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11103.htm>
- ▶ Резолюция Совета об участии молодых людей с ограниченными возможностями: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:141:0001:0003:EN:PDF>

Совет Европы:

- ▶ Заключительные декларации Конференций европейских министров по делам молодежи: www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/ministers_conferences_en.asp
- ▶ Информация о Европейской Хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне и последующие документы: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Coe_youth/Participation/Brochure_ru.pdf а также <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/citizenship-participation-and-information>

Партнерство между Европейской комиссией и Советом Европы в молодежной сфере:

- ▶ Общие сведения о гражданственности и участии в Европейском Центре знаний по молодежной политике: <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/citizenship-participation-and-information>
- ▶ Аналитическая группа по вопросам участия молодежи (Reflection Group on Youth Participation): <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/reflection-group>
- ▶ Семинар по вопросам участия молодежи в контексте Восточной Европы и Южного Кавказа: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7550366/Moldova+final+report_19+12w.pdf/f21c589e-e5c3-44bd-bbfe-eca3fa012c23

Организация Объединенных Наций:

- ▶ Веб-сайт ООН по вопросам молодежи: www.un.org/youth
- ▶ Конвенция ООН о правах ребенка: www.unicef.org/crc
- ▶ Различные резолюции ООН, касающиеся молодежи, включая молодежное участие: www.un.org/esa/socdev/unyin/library.htm#resolutions

Другие ресурсы:

- ▶ «Что содействует развитию молодежного участия», Международный молодежный фонд, 2002 г.: www.iyfnet.org/uploads/what_works_in_youth_par.pdf
- ▶ Веб-сайт об участии молодежи, созданный шестью крупнейшими британскими молодежными организациями: www.participationworks.org.uk/
- ▶ Европейский молодежный форум: www.youthforum.org
- ▶ База данных по странам, подготовленная Европейским центром знаний по молодежной политике Молодежного партнерства Европейского Союза и Совета Европы: <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/countries>

5. Некоторые важные вопросы, которые следует иметь в виду при разработке и реализации национальной молодежной стратегии

ЗАЧЕМ НАМ НУЖНА НАЦИОНАЛЬНАЯ МОЛОДЕЖНАЯ СТРАТЕГИЯ?

Для начала уточним, почему мы считаем, что национальная молодежная стратегия очень важна и может сыграть ключевую роль в деле реализации молодежной политики.

- ▶ Разработка последовательной и целостной стратегии по направлениям, постулируемым в данном учебном пособии, является важной по ряду причин. Во-первых, – и это наиболее очевидно – наличие стратегии гарантирует, что у нас будет средне- или долгосрочный план по улучшению положения молодых людей с набором четко сформулированных целей и соответствующих мер для достижения каждой из них. С другой стороны, если молодежная политика проводится бессистемно и решения принимаются по мере необходимости, это значительно затрудняет достижение поставленных целей (если они на самом деле достаточно четко сформулированы).
- ▶ Во-вторых, молодежная стратегия обеспечивает участие молодежи. Хорошо разработанная стратегия обеспечит участие молодых людей и молодежных неправительственных организаций в разработке, реализации и оценке политики, осуществляемой в различных сферах деятельности, в соответствии с принципами европейской и международной практики, изложенными в европейских и международных договорах и конвенциях.

- ▶ В-третьих, стратегия делает молодежную политику более гибкой. Национальная стратегия дает возможность расставить приоритеты при постановке задач и выборе мер для реализации национальной молодежной политики. Это позволит адаптировать политику к меняющимся политическим реалиям и принимать решения стратегического характера, направленные, например, на увеличение бюджета или, наоборот, на его сокращение.
- ▶ В-четвертых, разработка стратегии формирует у многих агентов чувство сопричастности к молодежной политике и ответственности за ее реализацию. Оно необходимо для более активного участия в решении политических аспектов стратегии, которые затрагивают молодых людей, различных министерств и правительственных органов, а также выступающих в роли заинтересованных сторон различных групп, которые могут играть важную роль на этапе реализации стратегии. Местные органы власти также должны быть вовлечены в эти процессы.
- ▶ В-пятых, с помощью стратегии гораздо проще обеспечить использование межсекторного подхода к молодежной политике. Подход, предполагающий решение проблем по мере их возникновения, не дает возможности одновременно координировать действия различных политических сил в самых разных сферах деятельности – таких, как здравоохранение, образование, занятость и организация досуга. Стратегия позволяет разработать и реализовать комплексную молодежную политику.
- ▶ В-шестых, молодежная стратегия повышает качество мер, принимаемых для достижения целей молодежной политики. Стратегия позволяет заранее спланировать и разработать меры по осуществлению будущей деятельности, привлекать наилучших специалистов и проводить необходимые исследования. Есть немало примеров того, как активное участие молодежи на всех этапах развития и реализации политики позволяет найти лучшие решения для ее целевой группы: то есть для самих молодых людей.

Если правительство выступает с инициативой разработки национальной молодежной стратегии, чрезвычайно важно, чтобы с самого начала разработка реалистичного плана и бюджета, дающего возможность осуществления стратегии, проходила под знаком полной ответственности и честности. Если мы разработали план, включив в него долгосрочные цели, это вовсе не означает, что какое-то время после этого мы можем ничего не делать!

Когда дело доходит до реализации стратегии, то зачастую обнаруживается, к сожалению, слишком много примеров превосходных планов и стратегий в различных областях политики, которые никогда не выходят за пределы стадии разработки. Чтобы план был реалистичным, он должен быть дополнен необходимыми качествами и условиями успешной стратегии: хорошие партнеры и высокое чувство сопричастности к этому плану у всех, кто работает на местном уровне.

В этой главе рассматриваются некоторые проблемы, которые требуют решения при разработке и реализации национальной молодежной стратегии. Анализ этих проблем основан на информации, полученной из первых рук, и на

непосредственном знакомстве с тем, как развивается национальная молодежная стратегия в разных странах Восточной Европы и Кавказа, а также на итогах обсуждения молодежной политики в регионе БЕК в ходе проведения ряда мероприятий в 2008-2014 годах. Некоторые из этих проблем носят общий характер и могут иметь место в любой стране, в то время как другие являются более специфичными, поскольку они присущи странам, не имеющим традиций и опыта разработки межсекторной национальной молодежной политики в условиях сильного гражданского общества и с позиций восприятия молодежи в качестве ресурса.

5.1. МОДЕЛИ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ, МОЛОДЕЖНОЙ СТРАТЕГИИ И МОЛОДЕЖНОГО РАЗВИТИЯ

Согласно Р. Томсону и А. Бейдру, на международный подход к развитию молодежной политики оказывают влияние ряд сложившихся парадигм, в том числе: а) модель человеческого капитала; б) модель демографического перехода; в) модель развития, основанная на правах человека; и г) модель, исключающая молодежь. В разных странах применяются разные парадигмы. Например, в странах-членах Совета Европы наибольшее распространение получила модель развития, основанная на правах человека. В то же время на национальном уровне можно отметить заметные различия в подходах к молодежной стратегии: в России принята модель демографического перехода, в Азербайджане – модель человеческого капитала и т.д. Наличие того или иного подхода часто сказывается на ориентации молодежной стратегии и политики на национальном уровне, и поэтому важно учитывать их влияние на процессы планирования.

5.2. СОПРИЧАСТНОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Возможно, важнейшей задачей в деле разработки национальной молодежной стратегии является создание условий для развития чувства сопричастности и ответственности у представителей органов власти на местном уровне. Развитие чувства сопричастности к стратегии на национальном уровне – как в правительстве, так и среди неправительственных молодежных организаций – также имеет решающее значение для обеспечения реализации стратегии. Всегда можно нанять небольшую группу международных экспертов, чтобы они собрались вместе и завершили разработку стратегии в считанные недели, а потом распределить обязанности по ее реализации между различными министерствами. Но когда эти министерства не имеют чувства сопричастности или естественной заинтересованности в успехе стратегии и лично для них ничто не поставлено на карту, их несколько не беспокоит, преуспевает ли стратегия или терпит неудачу. Они мало заинтересованы в его реализации. Аналогичным образом, если неправительственные молодежные организации не ощущают чувства сопричастности и ответственности за реализацию правительственной молодежной стратегии или плана действий, будет маловероятно, что они смогут содействовать ее успеху. Так как же добиться того, чтобы на местном уровне было развито сильное чувство сопричастности и ответственности?

При обсуждении вопроса о чувстве сопричастности, есть два слова, которые имеют особое значение: ответственность и интерес. Если министерство или ведомство отвечает за определенное действие, но не имеет никакой заинтересованности в его реализации, мало гарантий того, что задача будет действительно решена. С другой стороны, если то же ведомство заинтересовано в проведении акции, поскольку она воспринимается как важная или срочная, но не несет ответственности или не имеет полномочий для ее проведения, также есть вероятность того, что результат будет тот же. Однако когда эти два компонента работают вместе и, помимо обязанностей, у ведомства также есть заинтересованность в осуществлении действий или акций, гораздо больше шансов на то, что они будут реализованы. Причина этого заключается в том, что министерство или ведомство сумело содействовать развитию у сотрудников чувства институциональной сопричастности или ответственности за доведение дела до конца. Подобное чувство сопричастности является также необходимым условием для обеспечения реализации национальной молодежной стратегии.

5.2.1. Сопричастность на уровне правительства

Когда речь идет о развитии чувства сопричастности на уровне правительства, первойшая задача состоит в назначении правительственного органа, ответственного как за разработку, так и за реализацию национальной молодежной стратегии. Это может показаться само собой разумеющимся, но дело в том, что есть примеры национальных молодежных стратегий в странах, правительства которых сделали расплывчатые заявления о своей решимости приступить к развитию процесса, но не определили правительственный орган, ответственный за его осуществление. Вывод здесь один: нельзя начинать процесс разработки национальной молодежной стратегии, пока нет органа, несущего ответственность за этот процесс и достаточно мотивированного, чтобы его возглавить. «Правительственный орган» в этом контексте означает министерство, в силу своих функций отвечающее за работу с молодежью. Даже если на повседневной основе молодежными проблемами занимается какая-нибудь дирекция или секретариат, важно, чтобы именно министерство играло ведущую роль в таком деле, как разработка национальной стратегии.

Во-вторых, министерство, отвечающее за разработку национальной молодежной стратегии, должно располагать группой экспертов, которая будет заниматься разработкой стратегии в качестве ее первостепенной задачи и которую возглавит национальный координатор (см. раздел 6.4). Если это возможно, национальный координатор должен иметь уровень высокопоставленного чиновника, заместителя министра или государственного секретаря – то есть чиновника, который имеет вес и способность принимать важные решения и который может связаться с другими министерствами, когда это необходимо. Наличие группы специалистов, на которую возложена ответственность по разработке стратегии, управляемой чиновником, способным возглавить этот процесс, станет важнейшим решающим фактором, который обеспечит положительную динамику работы в группе и ощущение сопричастности к этому процессу.

В-третьих, имейте в виду, что молодежная политика носит межсекторный, то есть межотраслевой характер. Поэтому для ее реализации потребуется привлечение бюджетных ресурсов в сферы деятельности, входящие в зону ответственности разных государственных органов. Это делает необходимым вовлечение в этот процесс всех министерств, которые занимаются вопросами, касающимися молодежи. В этих условиях задача развития чувства сопричастности у всех чиновников соответствующих государственных органов является реальной проблемой. Создание межминистерской рабочей группы или комитета (предпочтительно из старших должностных лиц, а не политиков) будет делом первостепенной важности. Если это возможно, попробуйте настоять на том, чтобы в рамках каждого министерства, вовлеченного в процесс разработки национальной молодежной стратегии, была создана небольшая рабочая группа вместо того, чтобы возлагать всю ответственность на человека, представляющего министерство в межминистерской рабочей группе. Дело в том, что будет очень сложно развивать чувство сопричастности и ответственности за этот процесс в разных министерствах, если они будут в нем представлены одним человеком. Кроме того, убедитесь в том, что на всех заседаниях межминистерской рабочей группы присутствуют одни и те же лица. Это важно, поскольку между ними будут развиваться личные отношения и взаимные обязательства, а это приведет к формированию положительной динамики коллективной ответственности, которая станет новым благоприятным фактором в деле развития чувства сопричастности к процессу национальной молодежной стратегии в различных министерствах, представленных в группе.

В-четвертых, укрепление потенциала правительства для решения проблем молодежи порождает и питает чувство сопричастности и ответственности. Это касается всех государственных учреждений и министерств. Поэтому одной из приоритетных задач должно стать включение представителей этих министерств и учреждений в состав различных тематических рабочих групп, которые будут заниматься конкретными областями политики.

В-пятых, содействию развития чувства сопричастности к молодежной стратегии может способствовать положительное освещение этого процесса в средствах массовой информации. Если политические деятели и высокопоставленные чиновники, принимающие решения, видят, что вопросам молодежной стратегии уделяется большое внимание на радио, телевидении и в печатных средствах массовой информации, они сами будут относиться к этому процессу с большей ответственностью и всегда будут готовы посвящать ему свое время и внимание. Все это хорошо, хотя участие в пропагандистских кампаниях само по себе не является показателем высокого чувства сопричастности. Тем не менее, надо помнить о том, что внимание средств массовой информации дает всем вовлеченным в этот процесс ощущение того, что они работают над чем-то важным и интересным для других. Это повышает уровень актуальной значимости работы. Кто-то интересуется и проявляет заботу о стратегии: значит, мы развиваемся! А это создает чувство сопричастности.

Наконец, важно привлекать, насколько это возможно, руководителей самого высокого политического уровня к формированию у правительства чувства сопричастности к судьбе национальной молодежной стратегии. Один из способов

сделать это – создать какой-то механизм отчетности в министерстве по делам молодежи или в кабинете министров (все зависит от политической структуры конкретной страны). Это позволит еще выше поднять статус национальной молодежной стратегии. Кроме того, следует привлекать министра по делам молодежи и других министров к участию в конкретных мероприятиях, касающихся стратегии, – таких, как семинары и конференции. Такое участие будет не только искрой, способной зажечь пламя ответственности, сопричастности и заинтересованности самих министров в дальнейшем улучшении работы по реализации стратегии, оно также будет пробуждать ощущение ее значимости и повышать мотивацию всех, кто вовлечен в этот процесс.

5.2.2. Сопричастность неправительственных молодежных организаций

Развитие чувства сопричастности и интереса к участию в национальной молодежной политике у неправительственных молодежных организаций важно по вполне понятным причинам. Любое правительство хочет рассчитывать на сильную поддержку национальной молодежной стратегии со стороны основных заинтересованных сторон, которые к этому могут иметь отношение. Если молодежные организации будут ощущать себя абсолютно непричастными к национальной молодежной стратегии, они будут проявлять к ней абсолютное равнодушие и считать, что она вообще никому не нужна. Они, скорее всего, не захотят вносить свой вклад в ее реализацию и не станут положительно отзываться о том значении, которое молодежная стратегия может иметь для тех, кого они представляют и чьи интересы защищают: для молодых людей. Еще более существенным представляется то обстоятельство, что если молодые люди и молодежные организации не будут испытывать никакого чувства сопричастности и ответственности за судьбы национальной молодежной стратегии, это может даже грозить срывом перспектив позитивного развития процесса.

Так как же добиться того, чтобы неправительственные молодежные организации испытывали сильные чувства своей сопричастности и ответственности за все, что связано с реализацией национальной молодежной стратегии? На это есть короткий и очевидный ответ: обеспечить участие молодежи. Если удастся привлечь молодежные организации к участию в процессе разработки национальной молодежной стратегии уже на стадии планирования, они сами разовьют у себя чувство сопричастности и ответственности, а также проявят желание и заинтересованность внести свой вклад в это дело. Не ждите завершения работ по определению основных задач плана действий, чтобы после этого думать о привлечении молодежных организаций: привлекайте их с самого начала!

Во всех странах региона ВЕК есть независимые национальные советы по делам молодежи, которые признаются в качестве «зонтичных» ассоциаций всех неправительственных молодежных организаций в стране. Правительства должны сделать так, чтобы эти советы стали мостом или звеном связи между НПО и правительственными структурами. Именно национальные советы по делам молодежи должны брать на себя задачу приглашать молодежные НПО участвовать

в работе семинаров и конференций, направлять своих представителей в состав рабочих групп и комитетов и проводить консультации, предусмотренные планами национальной молодежной стратегии.

Правительства также должны принять необходимые меры, чтобы в разработке и реализации молодежной стратегии принимали участие и малые независимые организации и незарегистрированные инициативные группы молодежи, которые могут не входить в сферу деятельности советов, но представлять отдельные категории молодежи.

5.2.3. Участие международных организаций

На ход разработки и реализации национальных молодежных стратегий могут иногда оказывать сильное влияние международные организации, агентства ООН и другие внешние субъекты, что обусловлено значительными финансовыми ресурсами, которыми они располагают. С другой стороны, есть несколько стран в регионе ВЕК, где участие международных организаций очень ограничено; например, в России законодательство об иностранных агентах не позволяет иностранным организациям участвовать в принятии политических решений. Одна из самых больших проблем для международных организаций в странах ВЕК – затрудненный доступ к информации о реальном положении молодых людей. В итоге вместо правдивой информации на свет появляются приятные на вид стратегические документы или рекомендации, но они никогда не могут способствовать реальному улучшению жизни молодых людей.

Несколько простых советов для международных организаций...

Ниже приводятся несколько простых правил, которых должны придерживаться вовлеченные в процесс разработки национальной молодежной стратегии международные организации или внешние спонсоры с тем, чтобы содействовать развитию у местного правительства чувства сопричастности и ответственности:

- ▶ имейте в виду, что чем более активную роль вы играете в процессе, тем больше вы подрываете осознание правительством своей причастности к планам молодежной стратегии и его готовность претворять эти планы в жизнь;
- ▶ заключите договор с ответственным государственным органом, в котором должны быть четко прописаны обязанности заинтересованных сторон, а также тот вклад, который само правительство должно будет внести в процесс (в плане финансовых и человеческих ресурсов);
- ▶ избегайте принимать непосредственное участие в работе руководящего комитета или аналогичного руководящего органа, ибо, если вы на это пойдете, вас будут рассматривать в качестве одного из ответственных субъектов;

- ▶ если вы содействуете привлечению внешних экспертов к участию в разработке национальной молодежной стратегии, постарайтесь сделать так, чтобы не вы, а они находились как можно больше в непосредственном контакте с соответствующим правительственным органом; желательно, чтобы для этих целей экспертам был выделен офис в помещениях национальной администрации;
- ▶ проявляйте уважение к принятым правительством предложениям и решениям, которые могут не совпадать с вашими собственными желаниями, пока они не вступают в противоречие с общими целями национальной стратегии в интересах молодежи;
- ▶ не возражайте, если для разработки национальной молодежной стратегии, кроме экспертов, рекомендованных вами, государственный орган пожелает пригласить других внешних экспертов или представителей других организаций;
- ▶ помните, что разработка и реализация национальной молодежной стратегии является своеобразным упражнением по наращиванию потенциала, и что сам процесс может быть столь же важен, как и конечный продукт. Поэтому следует смириться с тем, что процесс может занять больше времени, чем первоначально планировалось.

5.3. ГЛАВНОЕ – ПРОЦЕСС, А НЕ ЦЕЛЬ

В статье о тренировке выносливости, опубликованной в спортивном журнале, один очень успешный тренер подчеркивал, что причина, по которой его подопечные стали добиваться больших успехов в триатлоне, заключалась в том, что ему удалось поменять их приоритеты, и вместо нацеленности на результат он смог переориентировать их на процесс. Вот суть его философии: если вам нравится тренировочный процесс, результаты не заставят себя ждать.³⁹

Нам есть чему поучиться у этого тренера, имея в виду разработку молодежной политики в регионе БЕК, где большинство людей традиционно ориентированы на конечный результат. Мы должны постоянно напоминать самим себе, что в разработке национальной молодежной стратегии процесс важен сам по себе. Ведь процесс – это не что иное, как упражнение по наращиванию потенциала правительственного и неправительственного секторов, а также нечто, связанное с созданием доверия и хороших рабочих отношений между этими двумя секторами.

Разумеется, конечный продукт – стратегический документ – тоже очень важен. Но процесс налаживания контактов с заинтересованными сторонами и их вовлечения в разработку стратегии может иметь далеко идущие положительные последствия. И как подчеркивает тренер по триатлону, если вы уделяете достаточно внимания процессу, вы непременно станете получать лучшие

39. www.trifuel.com/triathlon/triathlon-training/being-process-focused-vs-results-focused-001475.php

результаты. Поэтому постарайтесь добиться того, чтобы проводились необходимые консультации с молодыми людьми и с другими заинтересованными группами, чтобы все они были действительно вовлечены в процесс и чтобы все вопросы, которые должны найти отражение в стратегии, были в достаточной степени освещены и изучены. Если активное участие заинтересованных сторон потребует продлить некоторые сроки и отложить завершение стратегического документа, сохраняйте холодную голову и применяйте гибкий подход. Просто помните: если вы придерживаетесь принципа ориентации на процесс, значит, вы находитесь на правильном пути, который приведет вас к достижению цели.

5.4. ДОВЕРИЕ, ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Успешный процесс позволит укрепить взаимное доверие и наладить хорошие отношения между различными заинтересованными группами и министерствами, которые будут в нем задействованы, и все стороны должны понимать, что это в их же интересах. Для достижения доверия со стороны организаций, входящих в неправительственный сектор, важно, чтобы правительственные чиновники и политические деятели, участвующие в разработке молодежной стратегии, стремились создавать широкие возможности для вовлечения в этот процесс молодых людей и молодежных неправительственных организаций. Искренность и полная открытость и прозрачность со стороны политиков и чиновников также важны для укрепления доверия, и действительно: есть политики, которые демонстрируют не только на словах, но и на деле, что они несут ответственность перед своими избирателями за обещания, которые они давали, и способны отчитываться за свои обязательства.

Обеспечение прозрачности процесса преследует несколько целей. Во-первых, прозрачность подразумевает как можно более широкое распространение информации о ходе процесса – от начала до конца. В чем состоит суть стратегии? Кто может принимать в ней участие? Что при этом делается? Когда? С какой целью? Используйте для этого различные каналы коммуникации: создавайте веб-сайты, рассылайте сообщения по электронной почте, информируйте общественность через газеты, журналы, радио, телевидение, проводите регулярные брифинги и распространяйте пресс-релизы для средств массовой информации.

Во-вторых, прозрачность также подразумевает подготовку, обнародование и последующее соблюдение четких указаний и директив. В этих директивах следует изложить набор требований, которым должны соответствовать неправительственные молодежные организации, сотрудники и члены различных комитетов и рабочих групп, претендующие на участие в процессе разработки национальной молодежной стратегии, а также четкие критерии отбора проектов, финансируемых за счет правительственных грантов, и другие условия. Объявления о вакансиях и конкурсах должны получать широкое распространение и рекламу и предусматривать такие сроки, чтобы у целевых групп было достаточно времени для представления заявлений об участии. Результаты отбора должны доводиться до общественности везде, где это возможно, с объяснением причин, по которым было принято то или иное решение, и с перечнем тех кандидатур, чьи заявки были отклонены, чтобы

люди могли это знать и учитывать на будущее. Такой подход, помимо прочих преимуществ, укрепляет доверие к правительству, которое так низко упало в странах ВЕК с тех пор, как распался Советский Союз.

Но прозрачность также означает необходимость открыто говорить о политических задачах и вызовах, с которыми сталкивается страна, и о готовности решать эти задачи с помощью политической стратегии. В этом смысле в число сложных проблем, требующих решения, входят права этнических меньшинств, вопросы, касающиеся сексуальной ориентации, и проблемы, возникающие в тех областях, где могут иметь место нарушения прав человека. Чем более открыто будут ставиться и обсуждаться эти проблемы, тем больше шансов будет на то, что на политических деятелей и руководителей высшего уровня будут смотреть как на людей, которые действительно изо всех сил стараются изменить политику и практику в лучшую сторону.

Открытость ведет за собой ответственность. Ответственность – это не что иное, как неукоснительное соблюдение политических обещаний, которые даны избирателям. К сожалению, политическая культура в некоторых странах региона ВЕК полна примеров того, как политики очень легко дают обещания (особенно в период выборов), хотя сами знают, что они не смогут эти обещания выполнить. Это стало причиной большого недоверия и разочарования в политиках, особенно среди молодежи. Для политиков нет лучшего способа вернуть себе доверие людей, как использование открытого и прозрачного подхода и выполнение данных ранее обещаний. В нашем контексте ответственность подразумевает соблюдение обещаний, связанных с участием молодежи в разработке и реализации национальной молодежной стратегии.

5.5. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В разных странах Европы используются разные подходы к вопросу о необходимости законодательной базы, как основы успешного решения проблем молодежной политики. Даже страны с относительно давними традициями в решении проблем молодежной политики выбирают порой разные пути: Финляндия, например, имеет специальный закон, касающийся молодежи, в то время как Норвегия пока таких законов не имеет.

Неправительственные молодежные активисты в большинстве стран Восточной Европы и Кавказа часто активно выступают за принятие национального закона о молодежи. «Если есть закон о молодежи – утверждают они, – правительство будет считать молодежную политику одним из своих приоритетов». Однако этот аргумент, хотя он и может иметь силу в очень специфических обстоятельствах в определенной стране, не может служить в качестве общего ответа или волшебной формулы, которая гарантирует, что правительство будет уделять достаточно внимания и ресурсов на проведение молодежной политики. Против этого аргумента свидетельствует тот факт, что есть страны с давними традициями молодежной политики, в которых, однако, нет специальных законов о молодежи.⁴⁰

40. Например, Норвегия и Республика Словакия.

Есть в то же время и такие страны, которые приняли хорошие законы или резолюции о молодежной политике на национальном уровне, но не обеспечили ожидаемого и желаемого прогресса в этой сфере.

Ховард Уильямсон, считающийся одним из самых выдающихся современных исследователей молодежной политики в Европе, высказывается довольно скептически относительно придания чрезмерного значения законодательной базе, как необходимому элементу национальной молодежной политики. Согласно Уильямсону:

Наличие законодательства рассматривалось некоторыми авторами как важное условие надежной и ответственной государственной молодежной политики, однако даже если оно и не препятствует прогрессу, такое законодательство может иногда рассматриваться как некий «Святой Грааль», требуя для себя слишком многого в плане политических (и финансовых) гарантий.⁴¹

Уильямсон также утверждает, что понятие «молодежная политика» само по себе подразумевает довольно абстрактную политическую сферу, а потому ее трудно закрепить посредством конкретных законодательных положений. Поэтому не стоит излишне уповать на необходимость принятия закона о молодежи как условие обеспечения высокого качества реализации молодежной политики.

В регионе, который переживает кардинальные изменения и процессы демократизации, ощущается потребность – возможно, даже временная, – в разработке правовой базы молодежной политики, так как в этом случае правительство будет иметь основания для того, чтобы уделять приоритетное внимание молодежи и молодежной политике, а молодежные структуры будут иметь основания отстаивать свои права. В законодательстве должны быть четко и конкретно прописаны функции, роли, исполнители, документы, права и обязанности, и тогда оно будет иметь смысл.

5.6. МЕЖСЕКТОРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА УРОВНЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Когда национальная молодежная стратегия будет принята, координация работы по реализации плана действий станет обязанностью соответствующего государственного органа по делам молодежи. Чаще всего это министерство или национальное агентство по делам молодежи, хотя, как правило, проблемы молодежи обычно не требуют создания отдельного самостоятельного министерства, и в большинстве стран ими занимается какой-нибудь департамент или отдел в министерстве, на которое также возложены обязанности по другим вопросам – таким, как образование, спорт, культура или социальные вопросы.⁴² Но в данном руководстве мы решили быть последовательными и для обозначения государственного органа, отвечающего за молодежную сферу, предпочли употреблять выражение «министерство по делам молодежи» (ministry responsible

41. Уильямсон, Ховард (2008), стр. 19.

42. Всемирный банк (2007), стр. 215.

for youth), а высшего политического руководителя по делам молодежи называть «министром по делам молодежи» (youth minister).

Большинство европейских стран (и международные организации, занимающиеся вопросами молодежи) предпочитают модель, в основе которой лежит национальное агентство по вопросам молодежи и молодежной политики.⁴³ В некоторых странах именно на такое агентство правительство возлагает полный набор функций и ответственность за работу в молодежной сфере (в плане разработки и осуществления политики), в то время как в других странах существует как министерство по делам молодежи, так и национальное молодежное агентство. В случае «сосуществования» министерства и агентства, роль министерства обычно сводится к разработке политики и контролю ее исполнения, а агентству по делам молодежи поручаются конкретные задачи в рамках реализации молодежной политики.

Однако важно закрепить ответственность по молодежной политике на министерском уровне и выделить в министерстве специальное подразделение, которое должно решать конкретные задачи по контролю и мониторингу реализации стратегии. Это подразделение должно отвечать за представление министру регулярных отчетов о проведении мониторинга на регулярной основе (например, каждые шесть или девять месяцев).

Успешная реализация стратегии будет зависеть от всеобъемлющей горизонтальной межсекторной координации и сотрудничества между различными государственными органами и министерствами, которые решают те или иные вопросы, касающиеся молодых людей. Крайне важно найти надлежащие способы обеспечения успешного межминистерского сотрудничества по такому вопросу, как молодежная политика, которая по своей природе является местом пересечения проблем. Эту задачу нельзя переоценить. Ниже мы приводим пару примеров, как это можно сделать на практике.

Один из способов обеспечения надлежащего горизонтального сотрудничества на правительственном уровне состоит в том, что министерство по делам молодежи инициирует создание межминистерской рабочей группы в составе государственных секретарей различных министерств, имеющих конкретные обязанности в рамках национальной молодежной стратегии. Дополнительной мерой может стать организация регулярных встреч рангом ниже – на уровне старших государственных чиновников. Можно также пересмотреть мандат межминистерской рабочей группы по разработке национальной молодежной стратегии, в состав которой уже входят эксперты из различных министерств, знакомые с особенностями процесса разработки молодежной политики. Что действительно важно, так это обеспечить регулярный и конструктивный диалог между различными министерствами и иметь политическую волю и способность реализовать согласованную стратегию, но при этом избежать создания очень сложных структур с удвоенными или нечетко сформулированными функциями, что может сделать расплывчатыми обязанности и привести к массовым недоразумениям между участниками.

43. Уильямсон, Ховард (2008), стр. 21.

Другой пример можно найти в Армении, где молодежная политика – это ответственность министерства спорта и по делам молодежи, а система совместного управления существует в виде совета по молодежной политике во главе с премьер-министром Республики Армения, в котором представлены ряд министерств и учреждений гражданского общества.

5.7. ВЕРТИКАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА УРОВНЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Реализация национальной молодежной стратегии будет также очень сильно зависеть от тесного сотрудничества между министерством по делам молодежи и органами власти на местном уровне: речь идет о так называемом вертикальном сотрудничестве. Молодежная политика во многом делается на местах. Именно местные общины будут ощущать последствия успешной или неудачной молодежной политики самым непосредственным образом, и очень часто именно на местном уровне можно предпринять неотложные и срочные действия, чтобы быстро улучшить положение молодых людей. Поэтому исключительно важно поддерживать тесные связи между этими уровнями.

Впрочем, в некоторых больших странах ВЕК провинциальные или областные органы власти располагают высоким уровнем самостоятельности и самоопределения, и центр имеет мало возможностей, чтобы заставить их реализовать национальную политику. Например, в Российской Федерации каждый субъект Федерации имеет право разрабатывать собственную законодательную базу молодежной политики, и существует система региональных бюджетов, выделяемых для финансирования региональных молодежных стратегий. Поэтому данный способ реализации национальной политики может быть наиболее эффективным именно в странах с сильной центральной властью и ограниченной самостоятельностью на местном уровне, и его целью является как раз укрепление заинтересованности и, следовательно, развитие чувства сопричастности и ответственности местных органов власти за разработку политики, направленной на улучшение положения молодых людей. Существует ряд способов, с помощью которых центральное правительство может использовать принцип пряника, а не кнута, чтобы взять руководителей местных органов власти на борт корабля, идущего курсом реализации национальной молодежной стратегии, обеспечивая тем самым сильную вертикаль сотрудничества с участием правительства.

Во-первых, национальная стратегия могла бы предусматривать некоторые финансовые стимулы для разработки местной молодежной стратегии или для реализации национальной молодежной стратегии на местном уровне. Одним из таких стимулов может быть оплата центральным правительством определенной части расходов на создание молодежного центра или конкретных молодежных служб, другим – компенсация половины заработной платы молодежных экспертов.

Во-вторых, министерство должно взять на себя ответственность за тренинг сотрудников, курирующих работу с молодежью в муниципалитетах, на региональных и/или национальных обучающих семинарах. В программы

этих семинаров должны будут входить такие темы, как участие молодежи, улучшение межсекторной координации между различными молодежными службами, ценности гражданского общества и важность поддержки инициатив неправительственных молодежных организаций.

В-третьих, каждый год можно проводить национальные конференции, в работе которых будут принимать участие работники муниципальных органов власти, отвечающие за работу с молодежью, с целью обмена опытом, создания сетей и содействия, таким образом, развитию и укреплению чувства сопричастности к реализации национальной молодежной стратегии.

В-четвертых, всегда оказываются необходимыми и востребованными конкретные пособия, рекомендации и информация о примерах передового опыта. Следовательно, будет полезно разработать и издать пособие, справочник или сборник официальных документов, содержащих национальные установки и директивы, чтобы все муниципальные образования получили необходимую информацию о национальной молодежной стратегии и способах, с помощью которых она должна быть реализована на местном уровне. Делать это нужно таким образом, чтобы эти публикации были притягательными и будоражили молодежь яркими примерами лучших практик и идей, которые могут быть использованы для вовлечения молодых людей в процесс принятия правительственных решений.

Должны поощряться и спонсироваться министерством по делам молодежи взаимные ознакомительные визиты между различными районами, которые всегда пробуждают повышенный интерес к инвестированию в молодежь и молодежную политику.

Подводя итоги рассмотрения вопроса о межсекторном сотрудничестве, важно отметить, что в деле реализации молодежной политики наиболее эффективными формами работы станут те, которые объединят за одним столом правительственные, международные и неправительственные структуры. Интересный пример можно найти в Грузии, где ключевым органом по работе с молодежью является межведомственный координационный совет, в состав которого входят представители всех профильных министерств, парламента, молодежных общественных организаций и ЮНФПА и ЮНИСЕФ, а также министерства по делам молодежи и спорта, возглавляющего этот процесс.

5.8. ЖДИТЕ НЕОЖИДАННОГО

В любой стране могут внезапно произойти резкие перемены, которые очень быстро и резко скажутся на реализации государственной политики и стратегии в разных областях. Это особенно характерно для стран, которые находятся или недавно находились на стадии переходного периода. Политическая система таких стран обычно страдает недостатком стабильности, который проявляется в том, что пришедшее к власти правительство не испытывает заинтересованности в осуществлении планов действий или национальной стратегии, которые были разработаны предыдущим правительством. В дополнение к изменениям политического характера, министерство может также посчитать, что следует

пойти на значительное сокращение средств, выделяемых для поддержания молодежной стратегии после того, как она вышла на этап реализации. Стратегия имеет обычно срок службы в несколько лет, а государственный бюджет разрабатывается только на один год.

Поэтому необходимо подумать о проведении оценки рисков как части развития стратегии. Следует обсудить возможности и решить, как поступать в том или ином случае: а вдруг после следующих выборов правительство уйдет в отставку? Если это случится, то сможем ли мы гарантировать, что национальная молодежная стратегия выживет при новом правительстве? Что делать, если смета для реализации стратегии будет урезана на 50%?

Существует несколько способов оценки риска, которые могут оказаться полезными и даже реально повлиять на процесс развития молодежной стратегии. Во-первых, постарайтесь – настолько, насколько это возможно – заблаговременно заручиться многопартийной политической поддержкой молодежной стратегии, привлекая силы политической оппозиции (например, молодежные отделения всех политических партий) к участию в процессе консультаций. Во-вторых, сосредоточьте свои усилия на целях и результатах, которые с большей степенью вероятности будут иметь долгосрочное действие или которые могут стать необратимыми после их достижения. В-третьих, ранжируйте задачи, результаты и критерии молодежной стратегии в порядке их приоритета и старайтесь определить те из них, которые вам придется вырезать при резком и/или значительном падении индексов бюджетных или людских ресурсов, необходимых для реализации плана. Последнее, но не менее важное: когда речь идет о регионе Восточной Европы и Кавказа, важно помнить, что понятие «молодежная политика» (англ. *youth policy*) нельзя приравнять к понятию «молодежь в политике» (англ. *youth in politics*), даже если в языках Восточной Европы и Кавказа существуют аналоги английских слов *policy* (курс или программа действий в определенной сфере деятельности) и *politics* (политика как искусство управлять). Подобное смешение понятий часто удерживает молодых людей и сообщества от участия в разработке и реализации политики.

5.9. УЧИТЫВАЙТЕ ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО КОНТЕКСТА

Когда дело дойдет до реализации молодежной стратегии, будьте готовы встретиться лицом к лицу с гораздо более сложными задачами, которые вытекают, прежде всего, из местных и региональных особенностей. Советы, уместные и эффективные в одном регионе, не срабатывают в другом. Чтобы преодолеть серьезные препятствия, полезным шагом в процессе принятия решений могут стать консультации с реальными субъектами местной молодежной политики и изучение их взгляда на проблемы, с которыми сталкивается молодежь в своей повседневной реальности, и возможные пути их преодоления. Ниже приводится пример или попытка таких консультаций, в свое время проведенных на одном из европейских молодежных форумов, посвященных региону ВЕК, которые затрагивают насущные проблемы и задачи разработки и реализации молодежной политики...

Некоторые из основных специфических проблем развития молодежной политики в регионе БЕК и меры по их решению или преодолению⁴⁴

Проблемы	Предлагаемые меры
Недостаток исследований, основанных на опросах молодых людей	Обмен опытом в сфере молодежной политики
Недостаток или отсутствие органов совместного управления и структур с участием молодежи	Повышение осведомленности о важности первостепенного внимания к молодежной политике и о роли неправительственных молодежных организаций
Отсутствие механизмов мониторинга и оценки	Формирование четкого видения общей цели
Нет четкого понимания, что такое молодежная политика и какой она должна быть, и отсутствие традиции подхода к молодежным проблемам как к сфере межсекторного сотрудничества	Проведение дополнительных исследований, основанных на опросах молодых людей
Отсутствие прозрачности в процессах управления в целом	Развитие международного и регионального сотрудничества
Трудности, с которыми сталкивается правительство при определении приоритетов финансирования разработки и реализации молодежной политики	Разработка открытых и прозрачных региональных механизмов мониторинга и оценки
Общее отсутствие поддержки неправительственных объединений	Разработка открытых и прозрачных национальных механизмов мониторинга и оценки
Недостаточное участие общества в процессах принятия решений	
Отсутствие доверия к НПО из-за недостатка информации, а также потому, что несколько НПО создали плохой имидж всех организаций	
Отсутствие доверия к политическим деятелям и правительству и к политической системе в целом	
Неудовлетворительное развитие потенциала	

44. Выводы семинара по развитию молодежной политики в странах Восточной Европы и Кавказа, организованного в Европейском молодежном центре в Будапеште в 2008 году в рамках совместной программы Молодежного партнерства Совета Европы и Европейской Комиссии при поддержке ресурсного центра ГПОПП для региона Восточной Европы и Кавказа.

6. Создание базы: планирование процесса разработки стратегии

Существует длинный перечень вопросов, которые должны быть решены до начала процесса разработки национальной молодежной стратегии. Вопросы, касающиеся чувства сопричастности, подотчетности и прозрачности, уже были упомянуты. В этой главе рассматриваются более обстоятельно конкретные подготовительные шаги, которые следует сделать, и решения, которые нужно принять, прежде чем приступить к процессу разработки национальной молодежной стратегии.

Кроме того, в этой главе мы рассмотрим различные уровни стратегии и покажем, как глобальные цели могут быть «разбиты» на их малейшие компоненты, что позволит обеспечить полное соответствие проводимых мероприятий общим целям и задачам. Однако, как подчеркивается ниже, все это надо будет воспринимать не более, чем один из примеров разработки национальной молодежной стратегии.

6.1. БЮДЖЕТ ДЛЯ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ НМС

Процесс разработки и реализации национальной молодежной стратегии потребует выделения необходимых бюджетных средств. Чем больше ресурсов выделяется на процесс, тем более мощным потенциалом участия он будет располагать. Бюджет должен включать расходы на создание и поддержание функционирования структуры, описанной в этой главе, а также на организацию семинаров, конференций и учебных мероприятий, которые будут необходимы для того, чтобы осуществить весь процесс.

Однако уже здесь вступает в игру вопрос о развитии чувства сопричастности и ответственности на местах. Предположим, что внешний спонсор или международная организация предлагают дополнительные средства с целью их инвестирования в процесс разработки национальной молодежной стратегии. В этом случае важно организовать открытый диалог, чтобы добиться четкого разделения ответственности между участниками и сделать так, чтобы центральное правительство и молодежные организации стали главными субъектами, принимающими решения в этом процессе.

6.2. НЕОБХОДИМОСТЬ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Первый важный шаг должен состоять в выявлении истинного положения молодежи в стране. Министерство по делам молодежи должно сделать подборку результатов соответствующих научных исследований и анализов, которые были проведены в стране в последние годы, включая результаты опросов и статистические данные. Различные типы показателей, а также сферы молодежной политики, описанные в разделах 3.1.4. и 3.1.5., могут служить руководством при решении вопроса, какого рода информация подлежит сбору и анализу.

Если положение молодежи в стране либо давно не исследовалось, либо результаты исследований недоступны, крайне важно такие исследования провести. Государство ответственно за задание или заказ соответствующим службам на научные исследования, которые должны стать первым шагом в деле разработки национальной молодежной стратегии.

Может случиться и так, что в стране недавно проводились какие-то исследования, но их результаты могут оказаться недоступными для государственных служащих, принимающих решения, и других заинтересованных сторон. В этом случае правительство должно взять на себя задачу составления обзора проведенных исследований с тем, чтобы он мог быть доведен до сведения рабочих групп, занимающихся разными темами, которые будут охвачены стратегией.

В рамках сбора информации с целью выяснения положения молодых людей следует сосредоточиться на определении того, какие группы молодежи находятся в стране в невыгодных условиях, возникших в результате сложившихся обстоятельств, политических или исторических причин, социальной изоляции и дискриминации. Но при этом не менее важно не упускать из виду остальные группы молодежи и не оставлять в стороне от стратегии ни одну из заинтересованных сторон.

Также чрезвычайно важно привлекать к организации и проведению исследований молодых людей, являющихся непосредственными представителями целевой группы, и помнить, что исследование считается действительным, если в нем принял участие хотя бы 1% от представителей заинтересованных сторон; только в этом случае мы можем ожидать получения объективной картины.

6.3. ВЫЯВЛЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ГРУПП

Заинтересованными сторонами являются те, кто находится под влиянием политики и действий, которые должны быть частью национальной молодежной стратегии, а также те, кто напрямую или косвенно оказывает влияние на эти процессы. Важно применять широкий подход к определению того, кто является заинтересованной стороной, чтобы не упустить из виду какую-либо группу, поскольку все они все располагают разными знаниями и компетенциями, которые могут способствовать развитию этих процессов.

Как должно быть очевидным из того, что было сказано выше, молодые люди являются основной целевой группой и, следовательно, ключевой заинтересованной

стороной в разработке национальной молодежной стратегии. В зависимости от ресурсов, выделяемых на разработку стратегии, масштабы вовлечения молодых людей в этот процесс могут варьироваться. Признавая практическую необходимость вовлечения в разработку стратегии самих молодых людей, напомним, однако, что ранее мы уже обсуждали важную роль, которую призваны играть в этом неправительственные молодежные организации, и сложившуюся в разных странах практику проведения консультаций с молодежными НПО и национальными советами по делам молодежи по вопросам, которые касаются молодых людей.

Другими заинтересованными сторонами, на которые молодежная стратегия оказывает непосредственное влияние, являются родители и школьные учителя, преподаватели колледжей и университетов. В связи с этим следует рассмотреть возможность привлечения к участию в процессе и организаций, представляющих интересы этих групп. При рассмотрении других вопросов также может оказаться уместным задействовать целый ряд профессиональных групп, которые имеют соответствующие экспертные знания и опыт работы с молодежью. Это могут быть организации предпринимателей, профсоюзы, организации, учреждения и службы, представляющие такие сферы, как жилищное хозяйство и здравоохранение, молодежные работники, работники социальной сферы, полиции, органов власти, консультанты и лидеры общин.

Важную категорию заинтересованных сторон, оказывающую влияние на политику и действия в рамках национальной молодежной стратегии, образуют, конечно, различные министерства, ответственные за политику в молодежной сфере. Сюда следует также включить государственные ведомства и управления, не имеющие статуса министерства. Ученых и исследователей, занимающихся изучением молодежной сферы, возможно, тоже следует включить в эту категорию, хотя, по сравнению с государственными чиновниками, имеющими право принимать решения, они имеют косвенное влияние на реальное положение молодых людей.

Есть еще одна группа заинтересованных сторон, которая будет, скорее всего, затронута результатами национальной молодежной стратегии, но которая к тому же вполне может повлиять на включение в нее тех или иных политик и действий. Речь идет о международных организациях, представленных в стране и работающих для того, чтобы помочь ей. В эту категорию попадают различные агентства ООН, а также такие европейские институты, как ресурсный центр ППОПП для Восточной Европы и Кавказа, программа «Эразмус Плюс» и представительства Совета Европы и Европейской Комиссии.

6.4. ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА ПРОЦЕССА

Для того чтобы разработать эффективную стратегию, необходимо иметь заранее составленный план, предусматривающий меры по вовлечению в этот процесс различных заинтересованных сторон и министерств, соблюдая в то же время сжатые сроки осуществления этого процесса. Это то, что мы называем «проект процесса».

Насколько масштабным окажется наш проект, будет зависеть от имеющихся ресурсов. С скромный бюджет и ограниченные ресурсы станут причиной того, что процесс будет охватывать меньшее число сфер деятельности, в нем будет принимать участие меньшее количество рабочих групп, меньше людей о нем будут знать и будет проведено меньшее число консультаций. С другой стороны, принятие более серьезного бюджета и выделение большего объема ресурсов для развития стратегии дадут возможность привлечь большее число заинтересованных сторон, организовать больше мероприятий, которые будут привлекать больше молодых людей и так далее, хотя не стоит забывать о том, что есть формула, которая гласит: «больше не всегда лучше». Предпочтительнее проводить разработку национальной молодежной стратегии с ограниченными ресурсами, чем не делать эту работу вообще, и менее амбициозный, но экономически эффективный – то есть не затратный – проект может привести к впечатляющим результатам, если все будет сделано правильно. Поэтому необходимо приложить много усилий и найти лучших специалистов, которые знают, как осуществить такой процесс при активном участии молодежи и других заинтересованных сторон.

При разработке проекта важно всегда помнить, чего вы хотите достичь. Вы хотите обеспечить самое высокое качество стратегии с доступными вам ресурсами, верно? Первое, что необходимо сделать, – это определить главные элементы процесса развития стратегии. Независимо от того, пойдете ли вы по пути менее затратной версии или по пути полномасштабного проекта, вы должны добиться выполнения всех пунктов приведенного ниже списка. Проект должен включать:

- ▶ четкую формулировку целей, задач, результатов, показателей и планируемых мероприятий;
- ▶ постоянное акцентирование важности исследований в области положения молодежи;
- ▶ всесторонний анализ положения молодых людей и тех мер, которые могут быть приняты в различных сферах политики, чтобы предоставить молодым людям более широкие возможности;
- ▶ межминистерское сотрудничество и партнерство, которые будут содействовать созданию межсекторной и комплексной молодежной стратегии;
- ▶ настолько широкий процесс консультаций с молодыми людьми, насколько это возможно при имеющихся ресурсах;
- ▶ участие всех заинтересованных групп, влияющих на положение молодежи в обществе;
- ▶ участие муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления, которые в итоге должны будут сыграть важную роль в реализации стратегии; и
- ▶ четкий план мониторинга и оценки стратегии на этапе ее реализации.

6.4.1. Пример полномасштабного проекта

Как упоминалось выше, принятие щедрого бюджета позволит провести широкие консультации с молодыми людьми. Это должно обеспечить более

высокую легитимность процесса и в конечном итоге также повысит качество стратегии и ее шансы на успех. Поэтому не стоит недооценивать важность принятия сильного и хорошо структурированного проекта. Ниже приводится пример полномасштабной структуры проекта, предполагающей проведение общенационального процесса консультаций с молодежью и соответствующими заинтересованными сторонами. Как уже подчеркивалось ранее в этой главе, возможен также вариант разработки национальной молодежной стратегии меньшего масштаба с меньшим объемом консультаций с молодежью и с меньшим количеством людей, вовлеченных в процесс. Причина, по которой так много места уделяется в данном руководстве именно примеру полномасштабного проекта, заключается в том, что эта модель доказала свою эффективность в ходе ее осуществления в реальной жизни. Это не означает, однако, что та же задача не может быть решена иными способами. Так что пусть приведенный здесь пример станет источником вдохновения и информации, а не просто образцом того, как это должно быть сделано!

Независимо от того, будет ли проект таким полномасштабным, как это предлагается в данном руководстве, или более скромным, он должен состоять из ряда элементов, которые вместе образуют структуру. Есть два вопроса, которые следует уточнить, когда речь идет об элементах структуры. Первый из них касается полномочий исполнителей, которые должны содержать подробное изложение их обязанностей и задач и описание того, как каждый конкретный элемент структуры согласуется с остальной частью проекта: должно быть понятно, кому они подчиняются, перед кем они отчитываются и от кого они получают указания и/или отзывы. Во-вторых, должен быть установлен перечень критериев отбора кандидатов в состав различных рабочих органов.⁴⁵ Также должны быть разработаны соответствующие документы с описанием того, каким образом будет организовано взаимодействие и совместная работа различных органов структуры и какие критерии отбора будут при этом использоваться. Тексты этих документов, естественно, должны быть открытыми, прозрачными и доступными для каждого, кто захочет ознакомиться с ними и изучить их.

Национальный координатор

Для реализации полномасштабного проекта потребуется четкое и энергичное руководство. В модели, описанной здесь, эта роль отводится национальному координатору, который будет управлять общим развитием стратегии и работой секретариата, а также осуществлять подготовку и выступать в качестве председателя на заседаниях руководящего комитета и межминистерской рабочей группы (см. ниже). Координатор будет также находиться в контакте со спонсорами и соответствующими организациями, а также с другими министерствами и ведомствами.

45. Это не относится к должности национального координатора, который назначается правительством. Что же касается членов межминистерского комитета, должны быть разработаны полномочия плюс требования к личным качествам кандидатов, а представителей каждого министерства (и их заместителей) должны назначать соответствующие министерства.

Функции национального координатора должен исполнять предпочтительно заместитель министра либо государственный секретарь в министерстве по делам молодежи или другой высокопоставленный правительственный чиновник, имеющий прямой выход на политическое руководство. В качестве альтернативы существует вариант, когда эти функции возлагаются на специально созданную целевую группу или небольшую группу менеджеров, работающих в тесном контакте друг с другом.

Рекомендуется использовать механизм отчетности, при котором национальный координатор регулярно докладывает о ходе работы министру по делам молодежи или главе правительства – в зависимости от практики, принятой в той или иной стране. Главное – напрямую информировать министра о процессе.

Секретариат

В министерстве по делам молодежи должен быть создан специальный секретариат под руководством национального координатора. Секретариат должен нести ответственность за решение целого ряда задач, в том числе:

- ▶ обеспечивать сбор и обобщение информации, данных и результатов исследований, которые дают общую картину положения молодежи в стране, и предоставлять эту информацию координаторам тематических рабочих групп;
- ▶ обеспечивать надежную связь между различными частями структуры;
- ▶ осуществлять руководство различными элементами структуры и обеспечивать выполнение поставленных перед ними задач;
- ▶ выполнять задачи и поручения, возложенные на него руководством через национального координатора;
- ▶ управлять бюджетными расходами, выделенными на осуществление процесса;
- ▶ осуществлять руководство рекламной кампанией (включая дизайн, производство и распространение рекламных материалов) и обеспечивать тесный контакт со средствами массовой информации;
- ▶ управлять процессом консультаций с молодыми людьми и различными заинтересованными группами;
- ▶ поддерживать контакты с государственными органами и международными организациями;
- ▶ добиваться, чтобы осуществление процесса проходило в соответствии со стратегией, принятой правительством.

Важно, чтобы люди, работающие в секретариате, физически располагались вместе, что позволит им установить более тесные рабочие отношения. Выделенные им офисы должны находиться в помещениях министерства. Даже если им не будет предоставлен статус сотрудников министерства, рекомендуется содействовать формированию у работников секретариата сознания принадлежности к коллективу министерских чиновников и сильного чувства сопричастности к процессу разработки национальной молодежной стратегии.

Руководящий комитет

Руководящий комитет является высшим органом по принятию решений, касающихся развития национальной молодежной стратегии в рамках полномочий, данных этому комитету министром по делам молодежи. Руководящий комитет должен работать под председательством национального координатора и состоять из равного числа представителей неправительственных организаций и представителей власти – не более 10 человек. Это должны быть опытные и преданные своему делу люди, отобранные в силу их профессиональных качеств⁴⁶, что станет залогом слаженности их работы и высокой степени чувства личной сопричастности к процессу.

Конкретный документ, в котором расписаны обязанности членов руководящего комитета, методы работы, периодичность заседаний, механизмы принятия решений и другие вопросы, должен быть обнародован на ранней стадии работы вместе с перечнем критериев, предъявляемых к членам комитета.⁴⁷ После этого члены руководящего комитета официально утверждаются министром по делам молодежи.

Если в стране действует национальный совет по делам молодежи, ему можно дать право выдвижения в состав руководящего комитета представителей молодежных неправительственных организаций, и это станет способом придания национальному совету легитимности в качестве представительного органа молодежных НПО.⁴⁸ В качестве альтернативы можно предложить, чтобы отбор представителей был сделан непосредственно в министерстве на основании перечня согласованных критериев.

Что касается представителей правительства, следует рассмотреть разные варианты. Один из них заключается в том, что два члена руководящего комитета (в том числе национальный координатор) должны представлять министерство по делам молодежи, в то время как три других назначаются из других министерств.

Руководящий комитет должен стремиться к тому, чтобы все его решения принимались методом консенсуса, но если дело доходит до голосования, голос национального координатора приравнивается к двум.

Межминистерская рабочая группа

Межминистерская рабочая группа должна состоять из представителей всех министерств, деятельность которых оказывает влияние на положение молодых людей. К этой категории относятся, по меньшей мере, министерства образования,

46. На работу комитета должно распространяться правило, в соответствии с которым человек автоматически должен уйти в отставку, если он отсутствует на определенном количестве заседаний.

47. При разработке критериев отбора кандидатов в члены руководящего комитета следует консультироваться с национальными советами по делам молодежи.

48. В число критериев могут войти и такие требования: среди членов комитета должно быть, по меньшей мере, два представителя каждого пола, они все должны представлять разные (категории) организации и иметь возраст от 15 до 25 лет.

здравоохранения, культуры, юстиции и труда, а также ряд других министерств, что зависит от внутренних обстоятельств и местных условий.

В состав данной рабочей группы должны входить представители министерств, персонально назначенные министром, чтобы избежать ситуации, когда разные представители министерства принимают участие в разных совещаниях. В каждом министерстве также должна быть создана группа или подразделение, отвечающее за выполнение обязательств, которые министерство берет на себя с тем, чтобы обеспечить широкую сопричастность к процессу и ответственность за его результаты.

Перед межминистерской рабочей группой будет стоять несколько задач. Во-первых, эта группа должна обеспечить, чтобы национальная молодежная стратегия развивалась в полном соответствии с законодательством и политическими стратегиями соответствующих министерств. Во-вторых, члены группы должны осуществлять анализ стратегий, планов действий, исследований и законодательных актов, которые имеют отношение к деятельности соответствующих министерств, и передавать результаты этого анализа на рассмотрение тематических рабочих групп. Наконец, члены межминистерской рабочей группы должны добиваться того, чтобы проект национальной молодежной стратегии получил одобрение высокопоставленных чиновников и политического руководства различных министерств, обеспечивать обратную связь между министерствами и группой и всю свою работу направлять на то, чтобы окончательный документ по молодежной стратегии был единогласно принят правительством.

Тематические рабочие группы

Среди возможных форм участия различных заинтересованных групп в процессе разработки национальной молодежной стратегии наиболее важной является работа их представителей в составе разных тематических рабочих групп. Должно быть создано несколько тематических рабочих групп: желательно, чтобы их количество по возможности совпадало с числом сфер политической деятельности или приоритетных направлений, соответствующих основным целям стратегии.

Тематическим рабочим группам предстоит сыграть важную роль в развитии процесса, поскольку они должны решать следующие задачи:

- ▶ получение необходимой информации и данных исследований о положении молодежи в стране от министерства по делам молодежи или от секретариата, отвечающего за руководство процессом национальной молодежной стратегии; эта информация может быть дополнена за счет новых исследований, проведенных самой рабочей группой;
- ▶ подготовка доклада с изложением выявленных потребностей, проблем и возможностей по каждому из приоритетных направлений стратегии;
- ▶ формулирование четких целей, задач и ожидаемых результатов, в соответствии с выводами семинара по вопросам достижения целей (см. ниже);

- ▶ формулирование показателей, ориентированных на результат, по каждому направлению работы;
- ▶ разработка мероприятий, которые согласуются с показателями, ориентированными на результат;
- ▶ определение исходных уровней для каждого показателя, ориентированного на результат.

Особое внимание следует уделить отбору кандидатов в состав этих рабочих групп, а также кандидатов на должность их координатора. Определяющими критериями для кандидатов должны быть компетентность, опыт и знания; следует также стараться привлекать людей из разных слоев общества, различных заинтересованных групп, политических партий и географических районов страны. Следует особенно тщательно подойти к определению количественного состава каждой группы, так как возникающие проблемы, а иногда и преимущества процесса зависят иногда от того, сколько человек принимают в нем участие.

Подбор кандидатов на должность координатора рабочей группы заслуживает также особого внимания. На координаторах будет лежать ответственность за распределение должностных обязанностей между членами рабочей группы, за работу по обобщению всей информации и данных по различным приоритетным направлениям и, наконец, за составление отчетов. Они также будут отвечать за достижение общего с членами группы подхода к разработке всего процесса – от формулировки целей и задач до исходных показателей. Это потребует от координаторов работать в течение некоторого периода времени на полную ставку, чтобы не отвлекаться на другую работу.

Бюджет должен быть рассчитан таким образом, чтобы он покрывал командировочные расходы членов различных рабочих групп, а также гонорары координаторов рабочих групп. Опыт показывает, что предоставление финансовой компенсации для координаторов рабочих групп содействует достижению наилучших результатов, учитывая значительный объем работы, который координаторы, как правило, выполняют. В зависимости от того, как долго будут активно задействованы рабочие группы, также могут быть рассмотрены и другие виды признания и поощрения – такие, как участие в учебной поездке или упоминание в публикации.

Группа экспертов по формулированию стратегии

Эта группа должна состоять из нескольких экспертов, обладающих опытом в разработке программных и законодательных документов. Она может быть создана в качестве отдельной команды, но ее обязанности можно дополнительно возложить и на секретариат. Цель этой команды экспертов состоит в разработке одного окончательного документа, который и станет национальной молодежной стратегией. Прежде чем создать такой документ, команда экспертов должна будет собрать воедино все результаты работы и документацию тематических рабочих групп и разработать проект национальной молодежной стратегии, который станет основой для дальнейших консультаций. Затем экспертная группа должна будет изучить полученные в ходе консультаций замечания и

предложения и включить их в пересмотренный проект. Пересмотренный проект будет снова поставлен на обсуждение с участием различных частей структуры, включая тематические рабочие группы и межминистерскую рабочую группу, и уже после этого настанет время разработки окончательной версии стратегии.

Партнеры по проведению консультаций на местном уровне

Следует разработать механизм проведения консультаций на уровне муниципалитетов и регионов с тем, чтобы во всех концах страны молодые люди, не вовлеченные в работу неправительственных молодежных организаций, а также заинтересованные группы получили возможность принять участие в процессе разработки стратегии на местном уровне.

Представленный здесь пример предполагает создание сети местных партнеров. Местные партнеры, или партнеры по проведению консультаций на местном уровне, должны будут решать две важные задачи. Во-первых, они будут отвечать за организацию и проведение консультаций в выбранных для этой цели муниципалитетах. Такие консультации могут проходить в форме круглых столов с участием различных заинтересованных групп, собеседований с целевыми группами молодых людей, подробных бесед с представителями наиболее обездоленных групп молодежи и мероприятий в рамках системы школьного образования. Во-вторых, партнеры по консультациям на местном уровне также должны проводить мероприятия информационно-разъяснительного и рекламного характера, направленные на то, чтобы содействовать развитию самой потребности участия и гарантировать право молодых людей и заинтересованных сторон участвовать в процессе принятия решений.

Привлечение партнеров по консультациям на местном уровне – это путь к расширению возможностей и способ признания местных неправительственных молодежных организаций, проведения своеобразного тренинга этих организаций, а также расширения их возможностей и развития их способностей и навыков работы. Они должны быть отобраны в ходе проведения открытого конкурса. Молодежные НПО должны пройти соответствующее обучение, чтобы научиться проводить консультации и докладывать об этом в секретариат. Партнерам необходимо выделять разумные средства для финансирования каждой консультации и связанных с ней мероприятий; по завершении этих мероприятий партнеры по консультациям должны представлять в министерство отчет об использовании этих средств.

Количество партнеров для проведения консультаций на местном уровне зависит от разных факторов. Если будет принято решение о проведении полномасштабных консультаций с молодыми людьми на всей территории страны, потребуется большое количество партнеров. Количество и масштабы консультаций во многом будут зависеть от сроков и объема имеющихся финансовых и людских ресурсов. Каждый партнер по консультациям на местном уровне может взять на себя ответственность за организацию круглых столов, консультаций и связанных с ними мероприятий в пяти или шести разных городах или населенных пунктах. Это значит, что 30 таких партнеров могут охватить в целом 150-180 населенных пунктом. И это впечатляет!

В зависимости от количества партнеров, которых планируется привлечь к проведению консультаций на местном уровне, потребуется рассмотреть вопрос о создании на региональном уровне вспомогательных подразделений, отвечающих за предоставление необходимой информации, оказание поддержки и любой другой помощи, в которой будут нуждаться партнеры по консультациям. Каждое из таких подразделений с функциями мониторинга и поддержки должно быть в состоянии обеспечить предоставление своих услуг определенному числу партнеров.

Консультативные комитеты заинтересованных групп

Упомянувшиеся выше разные элементы структуры призваны сыграть большую роль в деле разработки национальной молодежной стратегии, осуществляемой в интересах молодежи и с участием молодежи.

В зависимости от имеющихся финансовых и кадровых ресурсов, рекомендуется также рассмотреть возможность создания ряда так называемых консультативных комитетов заинтересованных сторон. Функции этих комитетов должна быть гибкими. Но в любом случае они, как участники семинара по определению целей и задач (см. раздел 6.4.), должны будут обязаны внести свой вклад в формулировку целей, задач и результатов, а также в обеспечение обратной связи путем анализа различных версий проектов, призванных обогатить окончательный документ по молодежной стратегии.

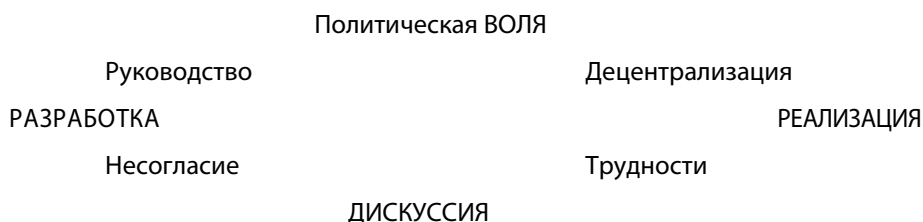
Консультативные комитеты заинтересованных сторон будут проводить более глубокие консультации с различными категориями заинтересованных групп, и при этом может оказаться, что некоторые из этих групп на деле принимают очень слабое участие в процессе. Их работа будет также содействовать более тесному сотрудничеству между заинтересованными группами разных категорий. В число этих групп могут входить:

- ▶ неправительственные молодежные организации;
- ▶ молодежные отделения политических партий;
- ▶ органы местного самоуправления;
- ▶ организации, представляющие предпринимателей и бизнес-сообщество;
- ▶ международные организации.

6.5. СОСТАВЛЕНИЕ ГРАФИКА РАБОТЫ

Некоторые эксперты описывают процесс разработки молодежной стратегии линейно – то есть как некую горизонтальную линию, идущую непрерывно от начала и до конца. Действительно, вы можете начать с размышлений о необходимости национальной молодежной стратегии, чтобы затем пройти все этапы ее разработки и в конечном итоге получить готовый план. В таком подходе нет ничего плохого – по сути, именно такой линейный вариант рассматривается в данном руководстве. Однако если мы хотим глубже осмыслить весь процесс, имеет смысл воспринимать его как непрерывный цикл развития молодежной

политики.⁴⁹ Можно войти в этот цикл с любой заданной точки или места, и это не мешает получить в итоге молодежную стратегию. Такая модель разработки молодежной стратегии использует идею круговорота часовой стрелки:



Следуя этому циклу, молодежная политика проходит через этапы разработки, дискуссии и несогласия. В своем законченном виде стратегия молодежной политики указывает направление к политической воле, необходимой для реализации стратегии. Следующий шаг состоит в том, чтобы уточнить, какие агенты будут реализовывать те или иные части стратегии молодежной политики (децентрализация), а за этим последуют действия по ее фактической реализации или «доставке продукта» (delivery). Поскольку реализация стратегии в любом случае будет сталкиваться с трудностями (политика никогда не развивается в статической среде, в ней обязательно что-то должно меняться), это породит новую дискуссию, которая в конечном итоге приведет к пересмотру политики или к разработке новой стратегии.

Но вернемся к стадии практического планирования и к вопросу о графике работы. На самом раннем этапе процесса планирования необходимо разработать график работы, а также определить конкретные сроки завершения каждого этапа. С одной стороны, это приведет к достижению большей прозрачности и укреплению доверия к процессу, а с другой – станет ценным инструментом планирования.

Как долго будет длиться процесс разработки национальной молодежной стратегии? На этот вопрос трудно дать категорический ответ. Но если мы будем учитывать тот факт, что этот процесс должен строиться на принципах участия, а также быть полномасштабным и включать в себя не только сам стратегический документ, но и дополнительный план действий, необходимо быть готовым к тому, что планирование процесса продлится не менее одного года.⁵⁰

Устанавливая сроки разработки молодежной стратегии, важно рассмотреть возможные препятствия, которые могут привести к тому, что процесс займет больше времени, чем ожидалось. Например, следует учитывать праздничные

49. Ховард Уильямсон (2002), стр.123.

50. Процесс разработки Национального плана действий в молодежной сфере в Черногории занял ровно два года; а на Украине, принимая во внимание ситуацию в стране и наличие предыдущих документов и законодательства, разработка государственной молодежной политики уложилась в один год.

дни национального календаря и тот факт, что политические процессы имеют тенденцию к замедлению в период летнего сезона. Чрезмерные амбиции ведут к неприятным последствиям! Кроме того, если вы живете в стране со сложной топографией, и некоторые районы страны оказываются труднодоступными в зимнее время, избегайте организации консультаций в периоды, когда дороги покрыты снегом и мобильность населения снижается.

6.6. РАЗЛИЧНЫЕ УРОВНИ СТРАТЕГИИ

Планируя подготовительный процесс, помните, что очень важно ознакомиться с различными элементами национальной молодежной стратегии, без которых она не может существовать. Да, молодежная стратегия также может включать в себя всестороннее изучение потребностей молодых людей, их проблем и возможностей, но это в основном справочная информация. Настоящая стратегия – это та часть документа, где изложены – «разбитые» на мельчайшие конкретные и поддающиеся измерению компоненты – цели и задачи процесса, который будет развиваться при совместном интерактивном участии всех заинтересованных сторон. Они-то и составляют различные уровни стратегии.

Сформулированные ниже компоненты стратегии взяты из методики разработки стратегии, известной под названием «логико-структурный подход» (ЛСП). Эта методика часто используется в работах, посвященных проблемам развития, и, в частности, международными организациями, и мы полагаем, что будет вполне уместно использовать ее при разработке стратегии, цели которой тесно связаны с теми мерами, которые предлагает логико-структурный подход.⁵¹ Однако существуют и другие не менее полезные подходы к вопросам стратегического развития, которые используют схожие методы разбивки целей и задач на малейшие измеримые компоненты.

Важно, чтобы все, кто вовлечен в процесс разработки стратегии, были знакомы с этими подходами, – мы имеем в виду прежде всего такие группы исполнителей, как группа экспертов по формулированию стратегии, межминистерская рабочая группа, а также координаторы и члены тематических рабочих групп. Поэтому на самом раннем этапе процесса для его участников следует предусмотреть проведение учебного семинара под руководством высококвалифицированных тренеров, владеющих методикой логико-структурного подхода.

Видение

Понятие «видение» означает наивысшую форму абстрактного представления о том, что вы хотите достичь, и в этом видении ваша стратегия будет небольшим, но важным элементом головоломки. В отличие от целей, видение не должно быть чем-то конкретным и легко поддающимся измерению, оно скорее может быть чем-то похожим на политическое заявление. Но, тем не менее, видение

51. Для получения дополнительной информации о логико-структурном подходе см. раздел «Веб-ресурсы» в конце этой главы.

должно быть реалистичным, и, что самое главное, его должны разделять все заинтересованные группы. Видение должно быть сформулировано как некоторое конечное состояние.

Общая цель

Кристаллизацией видения является общая цель, формулировка которой описывает то, чего вы хотите достичь с помощью данной конкретной стратегии. Общая цель – это долгосрочная задача, на решение которой должна быть направлена национальная молодежная стратегия. Полное достижение общей цели, однако, будет зависеть не только от стратегии, но и от других факторов.

Было бы корректнее говорить не об одной цели стратегии, взятой в целом, а о наборе целей, сформулированных как одно всеобъемлющее заявление. Важно, чтобы цели были конкретными и достижимыми и не противоречили друг другу.

Конкретные цели

Общая цель вырастает из конкретных целей, для достижения которых вам необходима стратегия. Формулируя конкретные цели, вы определяете конкретные приоритетные сферы политики, в которых будет осуществляться молодежная стратегия ради достижения поставленных вами целей.

Ограничивайтесь постановкой только одной цели (в крайнем случае, двух) для каждой приоритетной сферы политики, которая будет включена в стратегию. Это позволит сделать стратегию более реалистичной и выполнимой.

Убедитесь в том, что каждая цель, относящаяся к определенной политической сфере:

- ▶ сформулирована таким образом, что она связана с целевой группой,
- ▶ напрямую связана с общей целью стратегии,
- ▶ достижима в рамках реализации стратегии,
- ▶ реалистична – это значит, что она имеет высокую степень достижимости в результате реализации стратегии,
- ▶ сформулирована в виде желаемого результата, а не процесса.

Пример формулирования цели:

Принимается система мер, обеспечивающая проведение правительством консультаций на регулярной основе с неправительственными молодежными организациями по вопросам, которые затрагивают интересы молодежных организаций, а также самих молодых людей...

Ожидаемые результаты

Каких результатов вы хотите достичь с помощью этой стратегии? Результат – это конкретный итог достижения одной отдельно взятой цели. В то же время результаты выступают в роли глубинных причин формулирования общей

цели, и обычно каждая цель предполагает возможность получения нескольких результатов. Другими словами: достижение результатов, конкретно связанных с одной целью, значительно увеличивает вероятность успеха в достижении общей цели.

Постарайтесь, чтобы каждый заложенный в стратегию результат:

- ▶ был вполне достижим в рамках этой стратегии;
- ▶ был непосредственно связан с одной из поставленных целей;
- ▶ был сформулирован с использованием таких видовременных форм глагола и иных языковых ресурсов, которые создают впечатление, что результат уже достигнут;
- ▶ можно было рассматривать как необходимое средство достижения цели.

Примеры формулирования ожидаемых результатов:

- ▶ министерство по делам молодежи сформирует специальный комитет по рассмотрению заявок, в который также войдут представители молодежных организаций и перед которым будет поставлена задача дать оценку и осуществлять отбор заявок неправительственных молодежных организаций на получение грантов от министерства по делам молодежи;
- ▶ министерство по делам молодежи пригласит представителей национального совета по делам молодежи для обсуждения на постоянной основе актуальных вопросов молодежной политики и принятия решения с учетом их мнений;
- ▶ министерство по делам молодежи будет проводить ежегодные конференции с участием представителей всех молодежных неправительственных организаций и обеспечит внесение в их повестку дня важных политических вопросов;
- ▶ министерство иностранных дел запустит программу «Молодежные делегаты ООН» и каждый год два молодых делегата будут входить в качестве полноправных членов национальной делегации, которая будет принимать участие в работе Генеральной Ассамблеи ООН.

Показатели

Показатели являются инструментом для измерения успеха в достижении результатов (и тем самым также целей и задач). Поэтому наиболее целесообразно сначала разработать систему показателей, а уже потом перейти на уровень мероприятий самого процесса. Когда у вас будет хорошая система показателей, вам будет гораздо легче принимать решения о том, какие мероприятия будут необходимы для осуществления стратегии.

Показатели должны отвечать критериям SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and realistic, Time-specific) критериев: быть конкретными, измеримыми, достижимыми, значимыми и реалистичными, соотносимыми с конкретными сроками.

Требование измеримости показателя не обязательно означает, что он должен быть исчисляемым. Существует два вида показателей: прямые показатели (легко измеряемые) и косвенные показатели (или лучше: приближенные показатели). Политическое участие – это пример того, что трудно измерить. Примерами косвенных показателей оценки политического участия являются участие в выборах, участие в публичных демонстрациях и участие в деятельности неправительственных организаций.

Существуют три параметра измерения, и все они должны входить в набор показателей:

- ▶ качество,
- ▶ количество,
- ▶ время.

Задача состоит в том, чтобы получить наиболее точные показатели результатов нижнего уровня, а уже затем можно будет переходить к определению показателей в приложении к целям и задачам.

Кроме того, все показатели должны:

- ▶ отражать факты, а не субъективное мнение,
- ▶ основываться на полученных данных,
- ▶ поддаваться объективной проверке (это означает, что разные лица, использующие один и тот же измерительный процесс независимо друг от друга, должны получить одинаковые результаты),
- ▶ быть легко применимыми. (Если проверка показывает, что, с точки зрения затрат и полезности, измерительный процесс оказывается слишком дорогим, надо будет перейти на более простую и дешевую систему измерения.)

Примеры показателей:

- ▶ министерство по делам молодежи каждый год в августе месяце проводит совещание по подготовке к ежегодной конференции молодежных НПО с участием представителей национального совета по делам молодежи; общая проблематика конференции и темы для обсуждения будут согласованы с представителями совета по делам молодежи;
- ▶ министр по делам молодежи совместно с более 100 представителями различных молодежных НПО принял участие в конференции, которая проводится ежегодно в ноябре месяце с 20__ года и на которой были обсуждены важные вопросы молодежной политики;
- ▶ отвечая на вопрос, как они оценивают ежегодную конференцию молодежных НПО, более 75% участников заявили, что они «удовлетворены» или «очень удовлетворены» ее итогами.

Мероприятия

Мероприятия – это конкретные действия, которые проводятся с целью достижения каждого показателя. По каждому показателю должно проводиться минимум одно мероприятие.

Мероприятия, входящие в стратегию, должны быть ориентированы на цели, то есть они должны быть направлены на достижение конкретного результата, сформулированного в стратегии.

Обратите внимание на следующее обстоятельство: в стратегии должен быть представлен общий перечень необходимых мероприятий. Подробное описание мероприятий не должно входить в стратегию – это следует сделать в отдельном документе, разработанном министерством.

Исходная база данных

Чтобы иметь возможность измерять прогресс по ряду показателей, нужно заранее располагать определенными исходными данными. Каково реальное положение дел на местах на тот момент, когда начинается реализация стратегии? Во многих случаях в качестве исходной базы можно взять статистические данные и результаты исследований о положении молодых людей. Однако в некоторых случаях уже в ходе разработки стратегии может возникнуть ситуация, когда потребуются проведение дополнительных исследований или опросов среди различных заинтересованных групп с целью создания необходимого корпуса исходных данных.

Важно добиться того, чтобы разработчики стратегии располагали исходной базой данных для всех показателей без исключения. Польза от показателей, по которым нет исходных данных, очень ничтожна, и от таких показателей следует отказываться.

6.7. РАЗРАБОТКА ПЛАНОВ РЕКЛАМЫ И ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Сотрудничество со средствами массовой информации может внести неоценимый вклад в разработку национальной молодежной стратегии. Широкое освещение стратегии в прессе будет способствовать повышению осведомленности общества о положении дел в молодежной сфере в целом и будет воспринято молодыми людьми как знак того, что правительство считает молодежную политику одним из своих приоритетов. В дополнение к тому, что было уже сказано в этой главе о развитии чувства сопричастности, укреплении доверия и подотчетности, позитивный подход средств массовой информации к молодежной стратегии может дать прекрасные результаты.

Так что же следует сделать, чтобы вопросы разработки молодежной стратегии стали объектом пристального внимания СМИ и получили самое широкое освещение? Конечно, однозначного ответа на этот вопрос нет, но ясно одно: тщательность на этапе планирования и непрерывность усилий на этапе реализации способны значительно повысить шансы на получение оптимального результата. Первое, что нам необходимо, – это отдельный план по работе со средствами массовой коммуникации.

Разработка плана в области взаимоотношений с общественностью должно стать предметом специального семинара или рабочего совещания, которые

следует провести до начала работы или на ранних этапах процесса разработки национальной молодежной стратегии. К разработке плана следует привлечь представителей различных заинтересованных групп с тем, чтобы использовать предыдущий опыт организаций и отдельных специалистов. Также следует пригласить и заслушать мнение представителей прессы и специалистов по рекламе и популяризаторской работе в СМИ. В рамках этого семинара также следует провести тренинг его участников по отдельным практическим вопросам (как вести себя перед камерой, как написать пресс-релиз и так далее).

То, каким именно будет план взаимоотношений с общественностью, во многом зависит от национального контекста, но как минимум он должен дать ответ на следующие вопросы:

- ▶ С каким посланием вы хотите обратиться к обществу? Придумайте слоган или девиз кампании и четко объясните, чем процесс разработки национальной молодежной стратегии отличается от других политических процессов.
- ▶ Кто входит в целевую группу информации, которую вы собираетесь распространять, и какие СМИ лучше всего могут это сделать? Какие СМИ должны быть привлечены в первую очередь?
- ▶ Как общаться со СМИ на их условиях – с репортерами и журналистами заранее необходимо устанавливать прямые и личные контакты.
- ▶ Каждое мероприятие должно иметь свой «пресс-пакет» (сюда входит и заблаговременная рассылка информации, пресс-релизов и т.п.).
- ▶ Помимо министра по делам молодежи, следует привлечь других политиков и знаменитостей, которые могут выступить с публичной поддержкой и одобрением молодежной стратегии, например, на пресс-конференции или на презентации готового документа стратегии.
- ▶ Своевременность – ключ к успеху. Заблаговременно устанавливайте контакт с нужными средствами массовой информации. Организуйте свою работу так, чтобы ваши мероприятия не совпадали с другими важными событиями. Никогда не проводите пресс-конференции в пятницу после обеда!
- ▶ Подберите человека на должность пресс-секретаря, который будет отвечать за связи со средствами массовой информации.

Должен быть разработан отдельный бюджет для изготовления рекламных материалов, связанных с процессом разработки национальной молодежной стратегии.⁵² Добротно сделанные материалы будут способствовать созданию эффекта профессионализма, статуса и признания, и могут стать ценным способом донесения людям информации о процессе разработки национальной молодежной стратегии.

Секретариат должен также отвечать за выпуск на регулярной основе информационного бюллетеня, который должен рассылаться во все рабочие

52. В роли рекламных материалов может выступать все – от ручек и карандашей, канцелярских принадлежностей, папок и плакатов до футболок и сумок.

органы, входящие в состав структуры, а также в государственные учреждения, неправительственные молодежные организации, в СМИ, а также по адресам тех молодых людей, которые регистрируются на сайте и сделают заявку на его бесплатную доставку.

6.8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Такова печальная реальность: мониторинг и оценка национальной молодежной стратегии – это то, чем часто пренебрегают или чему, по меньшей мере, не уделяют того внимания, которого они заслуживают. Правительства многих стран тратят серьезные ресурсы для разработки национальной молодежной стратегии и запуска механизмов ее реализации только для того, чтобы потом положить этот документ на полку или засунуть в ящик стола.

Разработка стратегии – это многоуровневая система, состоящая из разных частей, описанных выше, но, прежде всего, это система, задуманная и созданная специально для мониторинга и оценки. Национальная молодежная стратегия должна включать раздел по мониторингу и оценке, в котором должно быть указано, как будет проводиться мониторинг стратегии и когда и как будет осуществляться ее промежуточная и заключительная оценка.

Мониторинг представляет собой непрерывное или периодическое наблюдение за реализацией стратегии. Он должен проходить в формате регулярных докладов о ходе работы, подготовленных министерством по делам молодежи, в которых должен найти отражение не только прогресс в реализации стратегии, но и эффект от реализации проекта и любые изменения, происходящие в обществе. В дополнение к тому, что это важно для формулирования оценки, такие регулярные отчеты оказываются особенно полезными в тех случаях, когда происходит смена персонала, руководства или лиц, принимающих решения и участвующих в реализации стратегии.

В заранее определенный момент должна проводиться промежуточная оценка. Промежуточную оценку следует предпочтительно осуществлять с помощью внешней команды экспертов, которые оценивают реальный прогресс и успехи в реализации стратегии, а также степень достижения целей и различных элементов стратегии. Другая цель промежуточной оценки состоит в том, чтобы подготовить рекомендации с целью внесения каких-то корректировок в первоначальный проект стратегии или пересмотра амбиций стратегии на основе полученного опыта, в силу внешних факторов или других причин или условий.

Окончательная оценка – это независимая оценка стратегии, которую должна выполнять внешняя команда экспертов. Ее цель состоит в том, чтобы оценить качество проделанной работы, установить, в какой степени были достигнуты цели и задачи стратегии, и создать документ с описанием процесса, чтобы другие могли перенять ваш опыт.

В национальной молодежной стратегии должно быть ясно сказано, что различные заинтересованные группы должны играть ключевую роль в промежуточной и окончательной оценке стратегии. Один из способов решения этой задачи состоит

в том, чтобы очертить критерии формирования группы по анализу оценки, которая должна приступить к работе, когда придет время для промежуточной оценки. Группа по анализу оценки должна состоять из представителей основных заинтересованных групп.

6.9. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

Один из вопросов, который возникает на раннем этапе планирования, когда еще только осуществляется подготовительная работа, предшествующая самому процессу разработки молодежной стратегии, состоит в том, как должен выглядеть конечный продукт. Должен ли это быть один всеобъемлющий стратегический документ, включающий «все», или в результате процесса на свет должны появиться два документа: общий стратегический документ и план действий на краткосрочную перспективу?

Имеются весомые аргументы в пользу второго варианта, а именно: в пользу разработки долгосрочной стратегии и плана действий как двух отдельных документов. Одни аргументы носят логический, а другие – практический характер.

Во-первых, национальная молодежная стратегия должна охватывать более длительный временной промежуток, чем план действий. Если план действий может быть разработан на трехлетний период, общий срок действия стратегии должен предусматривать два или даже три плана действий, а это означает, что стратегию следует рассчитывать предпочтительно на восемь-десять лет.

Во-вторых, если стратегия и план действий объединяются в один документ, общая стратегия должна будет получать одобрение правительства каждый раз, когда на его утверждение будет представляться новый план действий. Гораздо логичнее получить вначале одобрение правительством общей стратегии. Утверждение последующих планов действий может проводиться на уровне министерства.

Общий документ по стратегии должен, конечно, быть главной целью процесса разработки национальной молодежной стратегии, а также предметом и итогом широких консультаций с молодыми людьми и различными заинтересованными группами. Данный документ должен содержать всесторонний анализ ситуации в различных областях политики, затронутых стратегией, и формулировку общих целей, задач и ожидаемых результатов. В стратегическом документе должно быть заявлено, что наиболее обездоленные и менее привилегированные молодые люди являются целевыми группами стратегии. В документе также должна быть отдельная глава с изложением того, как будут проводиться мониторинг и оценка стратегии.

Что же касается плана действий, то этот документ, помимо определения целей, задач и ожидаемых результатов, включает мероприятия, необходимые для достижения всех результатов, и их показатели. Он также должен включать исходные данные и общий бюджет, рассчитанный на два или три года. Различные тематические рабочие группы, межминистерская рабочая группа и консультативные комитеты всех заинтересованных сторон должны быть вовлечены в процесс разработки показателей и мероприятий. Для обеспечения

подготовки к работе над решением этой задачи, носящей технический характер, должны быть организованы и проведены специальные семинары по тематике различных областей политической деятельности. В план действий также должен войти более подробный годовой бюджет, который должен утверждаться в качестве специального раздела государственного бюджета.

ВЕБ-РЕСУРСЫ

- ▶ Логико-структурный подход: применение и злоупотребление, Шведское агентство по международному развитию, 2005 г.: www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=LFA-review.pdf&a=21025
- ▶ Логико-структурный подход: краткое изложение теоретических основ ЛСП, Шведское агентство по международному развитию, 2004 г.: www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA1489en_web.pdf&a=2379
- ▶ Логико-структурный подход: руководство по планированию, ориентированному на цели, НОРАД (Норвежское агентство помощи и развития), 1999 г.: www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1069
- ▶ Десять шагов на пути к разработке национальной молодежной политики, Молодежный веб-сайт ООН: www.un.org/esa/socdev/unyin/nationalpolicy.htm
- ▶ Веб-сайт сербской национальной молодежной стратегии (2008 г.), с которого можно скачать документ с изложением стратегии и материалы внешней оценки на английском языке: www.zamislizivot.org
- ▶ Молодежная политика на Украине. Выводы Совета Европы. Заключение международной группы экспертов об итогах обзора: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/YP_Ukraine_en.pdf

7. Пример разработки молодежной стратегии в семь этапов

В предыдущих главах настоящего руководства речь шла преимущественно о сборе необходимой информации и о тех вопросах, решение которых должно позволить правительству обеспечить успешный запуск процесса разработки национальной молодежной стратегии. В этой главе мы займемся более конкретными аспектами этого процесса: в ней будут рассмотрены разные этапы разработки стратегии – от первых конкретных действий на подготовительном этапе до того момента, когда документ по молодежной стратегии будет создан и представлен на утверждение соответствующим государственным органом.

Процедура создания проекта, описанная в этой главе, представляет собой пример полномасштабного процесса с участием различных государственных учреждений, гражданского общества и молодых людей со всех уголков страны, целью которого является разработка государственной политической стратегии. Именно всеобъемлющий и партисипативный характер этого процесса обеспечивает его легитимность и высокую степень чувства сопричастности и ответственности, которое – подчеркнем это еще раз – необходимо привить его участникам для успешной реализации стратегии. Правительство не всегда использует подобный способ разработки политической стратегии в других сферах деятельности. Однако, как мы не раз утверждали, работа с молодежью – это особая сфера, и поэтому разработка молодежной политики, то есть политики для молодежи, требует принятия чрезвычайных мер в силу ее межсекторного характера и привлечения самих молодых людей и молодежных организаций к участию в этом процессе.

Выше уже об этом говорилось, но не будет лишним сказать еще раз: изложенная в этой главе процедура создания проекта является поистине всеобъемлющей. Возможно, такая категоричность приведет некоторых из наших читателей в замешательство, и они посчитают, что задача разработки национальной молодежной стратегии будет им не по силам, поскольку они не располагают ресурсами для создания структуры, предложенной в данном руководстве. Однако практика доказала успешность описанной в нашем примере процедуры, и поэтому мы считаем полезным поделиться ею в данном руководстве. Следует также отметить, что хотя структура – со всеми ее рабочими группами и комитетами – кажется чрезмерно формализованной и очень сложной, в проектных решениях прослеживается достаточно четкая логика. Поэтому пусть сложность описанного ниже примера не помешает вам увидеть в нем источник идей и вдохновения и принять его в качестве руководства для вашей работы по дальнейшему развитию молодежной политики.

ЭТАП 1: ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОДГОТОВИТЕЛЬНАЯ РАБОТА

Сделайте обзор выполненных за последние несколько лет всех исследований о положении молодых людей (условия жизни, трудности, потребности и так далее), включая сюда публикации, результаты опросов молодых людей и статистические данные. Если перечень доступных исследований очень ограничен и недостаточен, то прежде чем приступить к процессу разработки национальной молодежной стратегии, правительство должно будет рассмотреть вопрос о проведении дополнительных исследований. Кроме того, постарайтесь познакомиться с состоянием и уровнем разработанности молодежной политики в соседних странах и получить информацию об их национальных молодежных стратегиях. Ознакомьтесь также с европейскими и международными документами, описанными в данной работе. Наконец, проведите анализ предыдущих планов действий и мероприятий, которые недавно были разработаны и проведены в вашей стране, – в особенности, если эти процессы имели партисипативный характер и были связаны с молодежью. Посмотрите, можно ли чему-то научиться на этих примерах и извлечь из них что-то полезное.

Также как можно раньше – на предварительном этапе – должен быть назначен национальный координатор и сформирован состав секретариата, ответственного за координацию работы по подготовке документа о национальной молодежной стратегии. Национальный координатор должен будет обратиться в национальный совет по делам молодежи (если таковой имеется) с приглашением принять участие в работе над проектом стратегии («как и когда мы будем делать это») и в разработке критериев отбора кандидатов в состав руководящего комитета. С национальным советом по делам молодежи следует также проконсультироваться относительно различных рабочих органов, которые должны быть созданы в рамках процесса, а также согласовать с ним критерии отбора кандидатов для формирования этих органов. Составьте также график проведения мероприятий в рамках этого процесса, избегая при этом совпадения дат проведения мероприятий в рамках процесса национальной молодежной стратегии с датами других важных событий года. Если в стране нет национального совета по делам молодежи, министерство должно предложить основным заинтересованным сторонам – в частности, неправительственным молодежным организациям – принять участие в открытом совещании, на котором они могли бы внести свои предложения по вышеуказанным вопросам. Другими мерами, которые следует принять на этом этапе, являются:

- ▶ На предварительном этапе, вероятно, самым значительным шагом по подготовке полномасштабного и партисипативного процесса разработки национальной молодежной стратегии является принятие бюджета!
- ▶ Проведение подбора кандидатов в члены руководящего комитета;
- ▶ Поиск способов установления контактов с различными группами, которые могут проявить заинтересованность и будут способны присоединиться к процессу;
- ▶ Уточните максимально возможные потребности в прохождении тренинга и обучения (это касается как членов секретариата, так и других рабочих органов, которые будут созданы в рамках структуры);

- ▶ Найдите опытных и хорошо подготовленных тренеров по вопросам разработки стратегии и участия в ней заинтересованных сторон и обратитесь к ним с приглашением принять участие в тренинге;
- ▶ Разработайте план сотрудничества со средствами массовой информации и стратегические аспекты работы с прессой;
- ▶ Начните конкретную работу по подготовке семинара, задачей которого должно стать формулирование целей;
- ▶ Установите контакт с международными организациями, имеющими представительства в вашей стране, и постарайтесь выяснить, могут ли они предоставить вам финансовую поддержку и/или поделиться опытом;
- ▶ Начните задумываться о механизмах мониторинга и оценки.

ЭТАП 2: НАЧАЛО РАБОТЫ И ПРОВЕДЕНИЕ ПЕРВОЙ КОНСУЛЬТАЦИИ

Это этап, на котором осуществляется формирование различных рабочих органов для проведения процесса разработки национальной молодежной стратегии. Первым конкретным шагом должно стать определение сфер деятельности, которые будут охвачены молодежной стратегией, а также ее целей и задач. Для того чтобы это сделать, потребуются подготовить и провести специальный «семинар по формулировке целей», в работе которого должны принять участие различные заинтересованные группы. Этот семинар и будет первой консультацией. Важно, чтобы на семинар по формулированию целей были приглашены не только молодежные организации, но и другие категории заинтересованных групп, поскольку от возможности их участия на данном этапе будет зависеть их чувство сопричастности ко всему процессу.

Работа семинара должна занять два полных рабочих дня (или два выходных дня), и за это время необходимо будет ознакомить его участников с процессом разработки национальной молодежной стратегии и сделать так, чтобы они почувствовали себя частью «большого проекта». С методической точки зрения, работа семинара должна быть организована в форме секционных занятий с тематическими рабочими группами и дискуссий, которые проводятся на пленарных заседаниях. Ценным инструментом, способным помочь участникам в определении и формулировке целей и задач, должен стать методический прием, суть которого заключается в следующем: в первый день участники вовлекаются в разработку «дерева проблем», которое на следующий день превращается в «дерево целей». Этот семинар следует рассматривать как старт процесса разработки национальной молодежной стратегии, и ему должно быть уделено особое внимание со стороны правительства. К тому же это хорошая возможность пригласить прессу.

Помимо семинара по определению и формулировке целей, другими важными мерами, которые должны быть приняты на 2-м этапе, являются:

- ▶ Формирование состава руководящего комитета;
- ▶ Создание межминистерской рабочей группы;

- ▶ После того, как основные цели стратегии будут согласованы, необходимо разослать письма с объявлением о приеме заявок на должность координаторов тематических рабочих групп и провести работу по согласованию кандидатур;
- ▶ Проведение процесса подбора кандидатов в члены тематических рабочих групп, обращая внимание на то, чтобы в эти группы вошли как представители правительства, так и представители неправительственных молодежных организаций;
- ▶ Проведение процесса согласования партнеров, отвечающих за консультации на местном уровне;
- ▶ Проведение процесса подбора кандидатов в члены консультативных комитетов заинтересованных групп.

ЭТАП 3: ВТОРАЯ КОНСУЛЬТАЦИЯ

В то время как на предыдущем этапе консультации должны были охватывать различные заинтересованные группы и организации гражданского общества на национальном уровне, цель второй консультации состоит в том, чтобы достучаться до молодых людей и различных заинтересованных групп на местном уровне. Получение от них обратной связи будет особенно важным для разработки первого проекта документа по молодежной стратегии. На данном этапе центральная роль будет отведена неправительственным молодежным организациям, которые ранее были отобраны в качестве партнеров для проведения консультаций на местном уровне. При этом должны быть приняты необходимые меры, чтобы средства массовой информации страны уделили особое внимание процессу разработки национальной молодежной стратегии, и важно, чтобы министр по делам молодежи публично выступил в роли лидера этого процесса.

Когда процесс будет запущен и будет достигнута договоренность о том, что касается целей, задач и тех областей деятельности, которые должна охватить молодежная стратегия, необходимо будет провести двухдневный семинар (речь идет о двух выходных днях) со всеми партнерами, отвечающими за проведение консультаций на местном уровне. Цель данного семинара является двоякой. Во-первых, он должен ознакомить партнеров по местным консультациям с процессом разработки национальной молодежной стратегии и вооружить их информацией о том, что было сделано до сих пор, и о той важной роли, которую они призваны сыграть в этом процессе. Во-вторых, партнеров по местным консультациям нужно будет ознакомить с проектом набора руководящих принципов и установок, которые должны помочь им организовать консультации на местном уровне. Эти руководящие принципы следует обсудить и доработать с участием партнеров, а затем согласовать и утвердить в конце семинара. Количество партнеров по местным консультациям зависит от того, насколько комплексным и всеобъемлющим будет процесс консультаций, а это, в свою очередь, будет зависеть от заинтересованности правительства и от финансовых ресурсов. Важно, чтобы указанные руководящие принципы получили фактическое и полное одобрение самих партнеров по местным консультациям; именно

это обстоятельство приведет к тому, что у них возникнет сильное чувство сопричастности к разработке руководящих принципов и к самому процессу.

Доклады партнеров по итогам консультаций на местном уровне и конкретная информация, содержащаяся в этих докладах, станут их важным вкладом в проект стратегии. Чтобы доклады по итогам консультаций были максимально полезными, их структура и содержание должны быть тщательно разработаны заранее – еще до того, как будет дан старт этапу консультаций. Окончательное обсуждение и согласование формата указанных докладов с самими партнерами по консультациям, конечно, должно состояться на семинаре.

Очень важно, чтобы правительство (в лице министра по делам молодежи) уделило достаточно внимания и обеспечило соответствующую рекламу семинару с участием партнеров по консультациям на местном уровне. Только так можно будет обеспечить зарождение у партнеров по консультациям высокого чувства сопричастности и ответственности за процесс, а от этого будет уже зависеть и успех самих консультаций. В развитие своей позиции министерству по делам молодежи стоит рассмотреть вопрос о подготовке письма в адрес партнеров по консультациям с одобрением их деятельности, которое станет знаком признания и поддержки неправительственных молодежных организаций и поможет им укрепить их позиции перед органами местной власти и различными заинтересованными группами. Еще один шаг, который могло бы рассмотреть министерство по делам молодежи, – послать письма руководителям всех муниципалитетов в стране с просьбой оказать поддержку процессу консультаций.

Следует рекомендовать партнерам по местным консультациям, чтобы в каждом из населенных пунктов или муниципалитетов, за которые они несут ответственность, они проводили (как минимум) два разных мероприятия. Одно мероприятие следует организовать специально для местных органов власти, учреждений и различных заинтересованных групп – таких, как руководство муниципалитета, местная полиция, медицинские работники, родители, учителя и неправительственные молодежные организации. Оно могло бы проходить в форме открытой неформальной встречи или круглого стола. Другое мероприятие должно иметь форму консультации с молодыми людьми как представителями основной группы, на которую нацелена молодежная стратегия и которой она должна принести основную пользу. К тому же следует иметь в виду, что с молодыми людьми должно быть легче общаться в обстановке, где они не «окружены» взрослыми или местными чиновниками. Следует также рассмотреть вопрос о проведении отдельных консультаций для разных возрастных групп – сначала с молодыми людьми в возрасте 15-19 лет, а затем с молодыми людьми в возрасте 20-24 лет. В качестве альтернативы, можно провести консультации с теми, кто еще не достиг совершеннолетия (по нормам данной страны), и с теми, кто вышел из «молодежного» возраста. Консультация с младшей группой была бы, естественно, посвящена проблемам детства, а другие консультации концентрировались бы на проблемах молодежи. В некоторых странах возраст совершеннолетия законодательно не установлен, поэтому можно рекомендовать принять в качестве условной цифры совершеннолетия 18 лет. Наконец, можно предложить организацию консультаций с группами лиц одного пола, если это в какой-то степени будет способствовать развитию дискуссии.

Желательно, чтобы на этапе консультаций рекламно-информационная кампания проводилась как на национальном, так и местном уровне. Для этого необходимо привлечь внимание к стратегии центральных СМИ, телеканалов и газет на государственном и региональном уровнях и в муниципальных образованиях. Популяризация стратегии в СМИ повысит ее статус и будет содействовать созданию атмосферы признания и значимости этого процесса. В рамках этой кампании следует организовать подготовку рекламных материалов, а к их распространению можно привлечь партнеров по проведению консультаций, а также тематические рабочие группы, консультативные комитеты, неправительственные молодежные организации; для этой же цели можно использовать и пресс-конференции.

Партнеры по проведению консультаций на местном уровне сыграют свою важнейшую роль в процессе разработки национальной молодежной стратегии, представив в секретариат свои доклады. Однако и в дальнейшем нельзя забывать о том, что они являются важным ресурсом и могут продолжать вносить большой вклад в развитие стратегии. Участие в процессе станет большим импульсом для деятельности неправительственных молодежных организаций и их местных отделений, и можно надеяться на то, что их работа получит широкое признание и повышенный интерес со стороны других молодых людей, которые захотят к ним присоединиться. Поэтому следует добиться того, чтобы партнеры по консультациям на местном уровне продолжали получать информацию о ходе стратегии, и рассмотреть возможность активизации их участия в рекламной кампании стратегии. Кроме того, постарайтесь найти разумные способы оказания им поддержки после завершения процесса разработки национальной молодежной стратегии.

ЭТАП 4: РАЗРАБОТКА ПЕРВОЙ ВЕРСИИ ПРОЕКТА

После того как цели и задачи национальной стратегии будут определены и в секретариат поступит обширная информация от партнеров по консультациям на местном уровне, наступит время для решения более сложной задачи – разработки первой версии проекта.

Главную роль теперь будут играть – под руководством своих координаторов – тематические рабочие группы. Руководящий комитет должен быть готов к тому, чтобы переосмыслить и переформулировать некоторые цели по итогам всестороннего консультационного процесса, что, в свою очередь, даст возможность пересмотреть количество тематических рабочих групп и содержание их работы.

Анализ ситуации на местах, представленный в докладах разных рабочих групп, будет, скорее всего, настолько подробным и всеобъемлющим, что он может стать не только инструментом разработки проекта молодежной стратегии, но и важным источником информации для всех, кто хотел бы получить представление о положении молодых людей. Поэтому правительству следует рассмотреть возможность подготовки и публикации сборника, в который бы вошли эти материалы, или поручить кому-либо выполнение этой задачи, оказав соответствующую поддержку.

Каждая рабочая группа должна заниматься одной темой и разрабатывать одну стратегическую цель, а руководить группой должен координатор, который является признанным специалистом по этой теме. Первая задача рабочих групп состоит в том, чтобы получить самое полное представление о соответствующих темах (например, занятость молодежи или образование) и провести анализ ситуации. Основой такого анализа должны стать исследования, опросы и статистические данные вместе со всеми другими материалами, полученными в качестве обратной связи по итогам консультаций. Представители правительства в межминистерской рабочей группе должны будут позаботиться о том, чтобы передать координаторам рабочих групп относящуюся к делу информацию, которой располагают различные министерства. В дополнение к докладу, содержащему анализ ситуации, каждая рабочая группа должна представить краткое резюме, которое может войти в состав проекта национальной молодежной стратегии. Ответственность за написание этих отчетов возлагается на координаторов рабочих групп.

Каждая рабочая группа должна самостоятельно – независимо от других – заниматься определением и формулировкой результатов и показателей, которые соответствуют разрабатываемой ею цели (см. раздел 6.4.). Это может оказаться сложной задачей, для решения которой необходимы соответствующие знания и навыки. Поэтому потребуется организовать специальный семинар, посвященный вопросам разработки показателей, и все координаторы и некоторые члены рабочих групп должны будут принять в нем участие. Членам межминистерской рабочей группы также следует рекомендовать принять участие в работе семинара. Он должен быть проведен в формате однодневного рабочего семинара с 20-25 участниками, а в качестве тренеров следует пригласить высококвалифицированных специалистов по разработке стратегии, имеющих хорошие навыки работы с исходными данными.

Следует рассмотреть способы, которые могут использовать консультативные комитеты заинтересованных групп при обработке данных о работе, проделанной тематическими рабочими группами. Один из них состоит в том, что они получают возможность (с периодичностью в две-три недели) просматривать и комментировать материалы различных рабочих групп, прежде чем они будут отправлены в группу экспертов по формулированию стратегии с целью их согласования и включения в общий стратегический документ.

Чтобы выдать качественный продукт, координаторам тематических рабочих групп придется работать полный рабочий день или, по меньшей мере, уделять много времени и внимания разработке национальной молодежной стратегии на данном этапе. Поэтому следует считать целесообразным выплату им компенсации или вознаграждения за проделанную работу. Кроме того, в бюджете должна быть предусмотрена отдельная статья для покрытия расходов на поездки и сопутствующие мероприятия (обеда, например, когда работа идет в течение всего дня) членов рабочей группы.

Когда тематические рабочие группы завершат анализ ситуации и выдадут свои предложения по результатам и показателям, а консультативные комитеты заинтересованных групп сформулируют свои замечания, все материалы должны

быть переданы на рассмотрение так называемой редакционной комиссии, перед которой будет поставлена конкретная задача: отредактировать первую версию проекта национальной стратегии в области молодежи.

После того, как первая версия проекта будет подготовлена, различные рабочие органы, образующие структуру национальной молодежной стратегии, должны будут рассмотреть этот документ и немедленно представить свои отзывы и комментарии. Чрезвычайно важно, чтобы члены межминистерской рабочей группы передали этот документ на рассмотрение сотрудникам соответствующих министерств, которые должны убедиться в том, что предлагаемая стратегия соответствует целям и бюджетам соответствующих секторов и отраслей. Редакционная комиссия должна будет собрать все комментарии и поправки и включить их в то, что станет первой версией проекта национальной молодежной стратегии.

ЭТАП 5: ТРЕТЬЯ КОНСУЛЬТАЦИЯ

Как только первая версия проекта национальной молодежной стратегии будет подготовлена, документ должен быть обнародован, а затем следует дать старт новому этапу консультаций. Цель данного этапа консультаций состоит в том, чтобы получить как можно больше конструктивных отзывов и замечаний по содержанию проекта в целях дальнейшего повышения его качества. В зависимости от сроков, а также людских и финансовых ресурсов, это может быть сделано по-разному.

Текст первой версии проекта национальной молодежной стратегии следует разместить на сайте национальной молодежной стратегии или на сайте министерства по делам молодежи. После этого по адресам неправительственных молодежных организаций и различных заинтересованных групп следует разослать письма с просьбой высказать свои замечания и предложения.

Министерство по делам молодежи должно созвать национальную молодежную конференцию и пригласить на нее все неправительственные молодежные организации страны. Основная цель конференции должна состоять в том, чтобы рассмотреть проект национальной молодежной стратегии, обсудить его содержание и высказать конкретные предложения, направленные на ее дальнейшее улучшение.

Кроме того, министерство по делам молодежи и секретариат национальной молодежной стратегии должны рассмотреть вопрос о проведении одной или нескольких открытых встреч с различными заинтересованными группами, чтобы дать им возможность высказаться как на национальном, так и на региональном уровне. В этом случае все заинтересованные группы, у которых появятся конкретные замечания и предложения, смогут внести свой вклад в совершенствование проекта стратегии.

Партнеры по проведению консультаций на местном уровне также получают ценную возможность высказать свои замечания по первому проекту стратегии. Поэтому, учитывая их готовность вносить дальнейший вклад в развитие процесса, к ним также

следует обратиться за отзывами по проекту и оказывать всяческое содействие в подготовке их предложений, понимая, что речь идет о низовом уровне.

ЭТАП 6: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЙ ПРОЕКТ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫЙ НА УТВЕРЖДЕНИЕ

Редакционная комиссия должна будет собрать воедино все замечания, комментарии и соображения, направленные на улучшение первой версии проекта. Полученный в итоге документ станет окончательным проектом национальной молодежной стратегии, который должен пройти официальные процедуры его утверждения правительством.

Формальная процедура принятия национальной молодежной стратегии в различных странах может проходить по-разному. В некоторых странах считается, что достаточно утверждения на уровне министерства, в то время как в других странах такой документ должен получить официальное одобрение кабинета министров. В некоторых странах принято считать естественным, чтобы национальная молодежная стратегия была предварительно обсуждена на заседании парламентской комиссии по делам молодежи. Также нельзя исключать, что потребуются получить одобрение главы государства или правительства. Однако обычная практика в большинстве стран предполагает, что национальная молодежная стратегия проходит формальную процедуру согласования и получения одобрения во всех министерствах, которые были причастны к ее разработке. Поскольку межминистерская рабочая группа действовала должным образом на протяжении всего процесса и соответствующие министерства выполнили все, что от них требовалось, эта процедура согласования национальной молодежной стратегии не должна представлять никаких трудностей.

По завершении работы над проектом национальной молодежной стратегии должна состояться пресс-конференция, и это будет еще одной возможностью подчеркнуть важность активного участия молодежи в процессе ее разработки.

ЭТАП 7: РАЗРАБОТКА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ

Разработка плана действий является скорее технической задачей. Конкретная ответственность за внесение в план всех исходных данных и параметров будет лежать на тематических рабочих группах, но выполнять эту работу они должны будут в тесном контакте с различными министерствами через межминистерскую рабочую группу.

Учитывая сложность этой задачи, необходимо будет организовать семинар, в котором должны принять участие координаторы тематических рабочих групп, члены межминистерской рабочей группы и члены группы экспертов по формулированию стратегии (именно эта группа будет отвечать за обобщение всех поступивших предложений с целью их включения в единый логически последовательный документ). Важно уточнить, какие сроки будут предусмотрены планом действий. Затем, после дополнительной проверки формулировок всех

задач, нужно будет еще раз проверить план действий и убедиться в том, что он включает в себя следующие элементы:

- ▶ общая цель;
- ▶ конкретные цели;
- ▶ итоги и результаты;
- ▶ показатели (которые измеряют степень выполнения поставленных целей);
- ▶ исходные данные (они являются отправной точкой для оценки прогресса и достижения целей);
- ▶ мероприятия (они должны быть конкретными и соотносимыми с конкретными сроками);
- ▶ название конкретной организации или организаций, отвечающих за выполнение мероприятий;
- ▶ бюджет (с указанием того, какое учреждение будет обеспечивать предоставление бюджетных средств по каждому виду деятельности).

Убедитесь в том, что все внесенные в план мероприятия и статьи расходов тщательно проверены и утверждены и что уточнены агентства и учреждения, отвечающие за их исполнение. План действий должен быть документом, в котором четко прописаны обязательства и ответственность исполнителей, а не политическим заявлением или просто списком благих намерений.

7.1. ВЕБ-РЕСУРСЫ

- ▶ Денстад, Финн Ирьяр, «Взгляд со стороны: разработка плана действий в молодежной сфере в 2004-2006 гг. Внешняя оценка процесса (краткое изложение)», 2007 г.: www.europe.forumsyd.org/content/meny/S00D4EC11-00EDE4A7
- ▶ Денстад, Финн Ирьяр, «Разработка национальной молодежной стратегии в Республике Сербия. Внешняя оценка», 2008 г.: www.zamislizivot.org

Использованная литература

Ashton, Melanie, et. al. (2005), *Youth and the Millennium Development Goals: Challenges and opportunities for implementation*, Ad hoc Working Group for Youth and the MDGs

Barrington-Leach, Leanda, et. al. (2007), *Investing in youth: an empowerment strategy*, Bureau of European Policy Advisers.

Council of Europe (2003a), *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, Council of Europe Publishing.

Council of Europe (2003b), *Final Report: Experts on Youth Policy Indicators. Third and Concluding Meeting*, Council of Europe, Directorate of Youth and Sport.

Denstad, Finn Yrjar, "Conference Report from the Youth Policy Forum: Promoting the development of national action plans on youth policy in South East Europe", in Tanja Kalovska, *Between Challenges and Opportunities: young people in South East Europe*, European Youth Forum, 2001.

Denstad, Finn Yrjar and Tobias Flessenkemper (2003), *Mission Report: development of a National Youth Strategy in Moldova* (unpublished).

Denstad, Finn Yrjar and Tobias Flessenkemper (2004), *Mission Report: development of a youth strategy in Armenia* (unpublished).

Denstad, Finn Yrjar (2007), *As seen from the outside. Developing a national youth strategy in Montenegro – an external evaluation of the process*, Forum Syd Balkans Programme.

Denstad, Finn Yrjar, (2008), *Developing a National Youth Strategy in the Republic of Serbia. an external evaluation*, (unpublished).

Denstad, Finn Yrjar (2009), *Youth participation in youth policy development – the case of Southeast Europe in Coyote 14*, Council of Europe Publishing.

European Commission (2001), White Paper *A new impetus for European youth*, http://ec.europa.eu/youth/youth-policies/doc26_en.htm, accessed in April 2009.

Forum Syd Balkans Programme (2004), *Information Pack, National Youth Action Plan Development Process in Montenegro*, www.gom.cg.yu/files/1127294864.pdf, accessed in April 2009.

Kalovska, Tanja (2001), *Between Challenges and Opportunities: young people in South East Europe*, European Youth Forum.

Marković, Darko and Stanislava Vučković (2007), *Do all roads lead to youth policy? – A study on the state of youth policy at the municipal level in Serbia*, Forum Syd Balkans Programme.

Molund, Stefan and Göran Schill (2004), *Looking Back, Moving Forward: SIDA Evaluation Manual*, SIDA, 2004.

Ministry of Youth and Sport of Romania (2001), *Youth National Action Plan of the Republic of Romania*, Ministry of Youth and Sport, Republic of Romania.

Ministry of Youth and Sport of Serbia (2007), *Presentation of the process to develop a National Youth Strategy in Serbia* (unpublished).

Ministry of Youth and Sport of Serbia (2008), "National Youth Strategy, Draft February 2008", www.zamislizivot.org, last accessed in April 2009.

NORAD (1999), *The Logical Framework Approach (LFA). Handbook for objectives-oriented planning* (4th edn), Norwegian Agency for Aid and Development – NORAD.

NYAP Montenegro Team (2006), "National Youth Action Plan of the Republic of Montenegro" (English translation).

UNFPA (draft 2008, publishing uncertain), *Counting on Youth* (Country reports on the situation for youth in 15 countries in Europe and Central Asia).

Siurala, Lasse (2006), "A European framework for youth policy", Directorate of Youth and Sport, Council of Europe Publishing.

State Institute for the Protection of Family, Maternity and Youth of the Republic of Croatia (2002), "The National Programme of Action for Youth".

Walther, Andreas et al. (2002), "Youth Transitions, Youth Policy and Participation – State of the Art Report", pp. 28-29, <http://www.iris-egris.de/yoyo/pdf/irelanr.pdf>, accessed in April 2009.

Williamson, Howard (2002), *Supporting Young People in Europe – Principles, Policy and practice*, Council of Europe Publishing.

Williamson, Howard (2008), *Supporting Young People in Europe. Volume 2*, Council of Europe Publishing.

World Bank Mission in Kosovo (2005) *Youth in Kosovo – Policy Paper Young Voice Group Kosovo*, World Bank.

World Bank (2007), "Youth Policy: Doing it and getting it right", in *World Development Report 2007*, World Bank.

Örtengren, Kari (2004), *The Logical Framework Approach. A summary of the theory behind the LFA method*, SIDA.

Приложение

ПРИМЕР ПЕРЕЧНЯ БЮДЖЕТНЫХ СТАТЕЙ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ОПИСАННОМУ ВЫШЕ ПРОЕКТУ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОЛОДЕЖНОЙ СТРАТЕГИИ

Подготовительный этап

Статья бюджета	Объяснение
Расходы на рекламу	Расходы на мероприятия рабочих органов НМС по информированию СМИ о начале процесса приема заявок на освещение процесса НМС

Структура разработки национальной молодежной стратегии

Статья бюджета	Объяснение
Гонорары координаторов тематических рабочих групп	Каждый координатор должен получить заработную плату за отработанное число недель
Расходы, связанные с деятельностью тематических рабочих групп	Возмещение командировочных расходов, оплата питания, расходы на проведение заседаний и участие в семинарах
Расходы, связанные с деятельностью руководящего комитета	Питание, расходы на проведение совещаний
Расходы, связанные с деятельностью межминистерской рабочей группы IMWG	Питание, расходы на проведение совещаний
Расходы, связанные с деятельностью партнеров по консультациям на местном уровне	Административный грант плюс грант для финансирования деятельности каждого партнера

Семинары / учебные мероприятия

Статья бюджета	Объяснение
3-дневный семинар для формулирования целей развития (пятница плюс два выходных дня)	Проживание, транспортные расходы, гонорары тренеров
3-дневный семинар для представителей партнеров по консультациям на местном уровне (пятница плюс два выходных дня)	Проживание, транспортные расходы, гонорары тренеров
Национальная конференция молодежных НПО по вопросам консультаций	Проживание, транспортные расходы
Учебно-практический семинар по вопросам определения целей и результатов	Как формулировать ожидаемые результаты и осуществлять ввод исходных данных в стратегический документ. Семинар проводится для координаторов тематических рабочих групп и членов межминистерской рабочей группы. Проживание – пятница-суббота-воскресенье, командировочные расходы, гонорары тренеров.
Учебно-практический семинар по вопросам разработки показателей	Как разработать показатели и мероприятия плана действий. Семинар проводится для координаторов тематических рабочих групп и членов межминистерской рабочей группы. Проживание – пятница-суббота-воскресенье, командировочные расходы, гонорары тренеров.
Учебно-практический семинар для всех тематических рабочих групп	Учебно-практические занятия в различных тематических рабочих группах, посвященные вопросам определения и формулировки результатов, показателей и мероприятий плана действий

Освещение процесса разработки стратегии в СМИ и рекламная кампания

Статья бюджета	Объяснение
Создание и поддержка веб-страницы	
Рекламный материал	Дизайн, производство и распространение рекламных изделий (футболки, ручки, пакеты, папки и др.)

Статья бюджета	Объяснение
Листовки, плакаты и папки	Дизайн, производство и распространение
Публикация доклада о положении молодежи	Дизайн, типографские и другие расходы. Проведение тематическими рабочими группами подготовительной и последующей работы.
Публикация национальной молодежной стратегии	Дизайн и типографские расходы
Расходы на перевод	Подготовка английской версии стратегического документа
Расходы на рекламу	Расходы на оплату информационной кампании в СМИ

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovićeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskiftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG cedex
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

Librairie Kléber
1 rue des Francs-Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kléber@coe.int
<http://www.librairie-kléber.com>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obbroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correios 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
Web: www.marka.pt
E-mail: apoio.clientes@marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Что такое молодежная политика, и каковы основные элементы, которые должна включать в себя стратегия в сфере национальной молодежной политики? Как молодые люди могут быть привлечены к консультациям или иным образом участвовать в разработке молодежной политики? Как такие организации, как Европейский Союз, Совет Европы и Организация Объединённых Наций определяют молодежную политику, и как обеспечить конкретную связь между их работой и деятельностью национальных правительств по разработке плана действий в области молодежной политики? Какова молодежная политика в конкретных странах Восточно-европейского региона и на Кавказе?

Таковы некоторые из основных вопросов, рассматриваемые в данной публикации. Руководство по молодежной политике следует рассматривать как источник работы, инструмент и полезный ориентир как для лиц, определяющих политику в области молодежи, так и для неправительственных организаций и других заинтересованных групп, которые выступают за улучшение молодежной политики на национальном уровне.

Данное руководство предлагает одну модель из возможных, показывающую, как может быть разработана национальная стратегия молодежной политики. Это пересмотренный вариант Руководства по молодежной политике (2009), принимающей во внимание соответствующую специфику региона Восточной Европы и Кавказа.

<http://youth-partnership-eu.coe.int>
youth-partnership@partnership-eu.coe.int

RUS

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Все страны-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека — международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. За применением Конвенции в государствах-членах следит Европейский суд по правам человека.

www.coe.int

Европейский Союз представляет собой уникальное экономическое и политическое партнерство между 28 демократическими европейскими странами. Его цель — обеспечение мира, процветания и свободы для 500 миллионов граждан в более справедливом и безопасном мире. Для достижения этой цели ЕС создал органы, наделенные управляющими и законодательными полномочиями. Среди них — Европейский парламент (представляющий европейских граждан), Европейский совет (представляющий национальные правительства) и Европейская комиссия (представляющая общие интересы Европейского Союза).

<http://europa.eu>



9 789287 182142

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-8214-2
 €19/US\$29



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE