

ВРЕМЯ ПРИШЛО!

Справочное руководство по молодежной политике: европейский подход



База знаний о молодежи #28

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

ВРЕМЯ ПРИШЛО!

Справочное руководство по молодежной политике: европейский подход

Ховард Уильямсон
Макс Фрас
Зара Лавчян

Под редакцией Тани Басараб
и Ховарда Уильямсона

Мнения, изложенные в данной работе, подготовленной по заказу партнерства Европейского союза и Совета Европы в молодежной сфере, принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию данных партнерских учреждений, их государственных или сотрудничающих с ними организаций.

Все права защищены. Ни одна из частей данной публикации не подлежит переводу, воспроизведению или передаче в какой бы то ни было форме — с помощью электронных (CD-ROM, интернет и т. п.) либо механических средств, в т. ч. копирование, запись или иной способ хранения и поиска данных — без предварительного письменного разрешения Дирекции коммуникации Совета Европы (адрес: F-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int).

Обложка: Отдел подготовки документов и публикаций (SPDP) Совета Европы
Фотографии:
Верстка: Jouve, Paris

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

© Совет Европы
и Европейская Комиссия,
Май 2021 г.

Выражение признательности: авторы весьма признательны автору первого издания руководства по молодежной политике 2009 г. Финну Денстаду (1968—2020), внесшему ценный вклад в формирование процессов молодежной политики, особенно в Юго-Восточной и Восточной Европе.

Настоящее справочное руководство составлено под руководством и при поддержке группы специалистов, включавшей европейских и национальных экспертов по молодежной политике, которые вносили ценные замечания и задавали направление работы на всем протяжении пути от первого черновика до окончательного варианта руководства. И наконец, в дополнение к указанию источников в виде цитат и ссылок, мы благодарим всех корреспондентов и исследователей Европейского информационного центра молодежной политики (ЕКЦУР), онлайн-энциклопедии EU Youth Wiki и Группы европейских исследователей молодежных вопросов (PEYR). Особую благодарность выражаем Сладяне Петкович за участие в первоначальном обсуждении структуры и содержания руководства.

Содержание

ИНФОРМАЦИЯ О СОАВТОРАХ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
ЧАСТЬ 1 КОНЦЕПЦИИ И ИДЕИ	11
ГЛАВА 1 ЧТО ТАКОЕ «ПОЛИТИКА»?	13
ГЛАВА 2 ДИСКУССИИ, ПОДХОДЫ, МОДЕЛИ	19
ГЛАВА 3 ИЗУЧЕНИЕ МОЛОДЕЖИ И ПОИСК ФАКТИЧЕСКИХ ДАННЫХ	27
ГЛАВА 4 «ЧАСЫ» МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ: ПРЕТВОРЕНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В ЖИЗНЬ	37
ЧАСТЬ 2 НАЦИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНФРАСТРУКТУРА	45
ВВЕДЕНИЕ	47
ГЛАВА 5 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКОЙ	49
ГЛАВА 6 ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ, ИНФРАСТРУКТУРА И ФИНАНСИРОВАНИЕ	57
ГЛАВА 7 ФАКТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ	69
ЧАСТЬ 3 МЕЖДУНАРОДНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНФРАСТРУКТУРА	75
ВВЕДЕНИЕ	77
ГЛАВА 8 ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ	79
ГЛАВА 9 СОВЕТ ЕВРОПЫ	91
ГЛАВА 10 ПАРТНЕРСТВО ЕС И СОВЕТА ЕВРОПЫ В МОЛОДЕЖНОЙ СФЕРЕ	103
ГЛАВА 11 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	109
ГЛАВА 12 ЕВРОПЕЙСКИЙ МОЛОДЕЖНЫЙ ФОРУМ	115
ЧАСТЬ 4 ИНСТРУМЕНТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ	119
ВВЕДЕНИЕ	121
ГЛАВА 13 УЧАСТИЕ И АКТИВНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ ПОЗИЦИЯ	127
ГЛАВА 14 ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ МОЛОДЕЖИ	135
ГЛАВА 15 ВОЛОНТЕРСТВО	139
ГЛАВА 16 СОЦИАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ	143
ГЛАВА 17 ДОСТУП К ПРАВАМ	149
ГЛАВА 18 РАБОТА С МОЛОДЕЖЬЮ	155
ГЛАВА 19 МОБИЛЬНОСТЬ	165
ГЛАВА 20 ЦИФРОВИЗАЦИЯ	169
ЧАСТЬ 5 ДЕЙСТВЕННЫЕ РЕШЕНИЯ В МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ	179
ГЛАВА 21 РАЗРАБОТКА МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕ: ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ И СОХРАНЯЮЩИЕСЯ ПРОБЛЕМЫ	181
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	195
БИБЛИОГРАФИЯ	199

Информация о соавторах

Ховард Уильямсон (кавалер ордена королевы Виктории, кавалер ордена Британской империи, член Королевского общества искусств, член Академии высшего образования) — профессор европейской молодежной политики в Университете Южного Уэльса (Соединенное Королевство). Специалист по работе с молодежью (согласно национальному перечню квалификаций); помимо научно-исследовательской и политической работы, на протяжении 25 лет возглавляет молодежный центр. Провел первоначальное исследование «Нулевой статус» [*“Status Zero”*], которое привлекло внимание политиков к проблеме не учащих и не работающих молодых людей (поколение NEET); осуществляет наблюдение за жизнью группы мужчин старше 60 лет (так называемых «миллтаунских парней» — Milltown boys), с которыми впервые работал в 1970-е гг., когда они были малолетними правонарушителями. Книга «Миллтаунским парням — шестьдесят» [*The Milltown Boys at Sixty*] выходит в издательстве Routledge в 2021 г. Консультирует по вопросам молодежной политики представителей различных уровней государственной власти, включая правительства Уэльса и Соединенного Королевства, Европейскую комиссию, Совет Европы и Организацию Объединенных Наций. Является попечителем ряда НПО. В 2002 г. за заслуги перед молодежью был награжден орденом Британской империи, а в 2016 г. — орденом королевы Виктории.

Макс Фрас — исследователь и консультант в сфере международного развития. Имеет степень доктора социальных наук и две степени магистра — в области религиоведения и в области международных отношений. Располагает более чем 15-летним опытом работы в качестве исследователя, инструктора, эксперта и научного консультанта в научно-образовательной сфере (Университетский колледж Лондона и Лондонская школа экономики), а также в таких международных организациях, как ЕС, Совет Европы, Программа развития Организации Объединенных Наций ПРООН, ЮНЕСКО, Немецкое общество по международному сотрудничеству (GIZ), Агентство США по международному развитию (USAID) и Британский совет. Специализируется на вопросах гражданского общества, молодежи, образования, культуры и прав человека. Является членом Группы инструкторов Молодежного департамента Совета Европы и Группы европейских исследователей молодежных вопросов (PEYR) Партнерства ЕС — Совет Европы.

Зара Лавчян — педагог, консультант по вопросам образования, разработчик программ и эксперт в области молодежной политики и работы с молодежью. Является членом Группы инструкторов Молодежного департамента Совета Европы. В течение последних 15 лет активно участвует в обеспечении разработки молодежной политики, работы с молодежью, неформального образования и развития общин в Армении, странах постсоветского пространства и Европе в целом. Является также автором ряда учебных мероприятий, игр, пособий и справочников, онлайн-курсов для педагогов по вопросам участия, молодежной политики, работы с молодежью и молодежных проектов, межкультурного диалога, сквозных навыков, социального предпринимательства и развития общин.

Таня Басараб — специалист по исследованиям и молодежной политике Партнерства ЕС и Совета Европы в молодежной сфере; работает в Европейском информационном центре молодежной политики (ЕКСУР), уделяя особое внимание работе с молодежью и социальной интеграции молодежи. Получила образование в сфере международных отношений со специализацией на вопросах развития, сотрудничает с организациями гражданского общества, работающими в таких областях, как молодежная политика, развитие общин, активная гражданская позиция, социальные вмешательства и борьба с бедностью. Основные направления работы включают в себя вопросы стратегического управления, гражданского диалога, демократии прямого участия, социальной интеграции и политических процессов, основанных на правах человека. Является координатором и участником редакционной работы над материалами, опубликованными Партнерством в молодежной сфере, включая выпуски №№ 23—26 серии «База знаний о молодежи» [*Youth Knowledge*].

Введение

Настоящее справочное руководство по молодежной политике в значительной степени опирается на первоначальный документ Финна Денстада (2009), посвященный той же теме, однако существенно пересматривает и развивает его положения. Опубликованное в 2009 г. руководство было выстроено на основе некоторых отдельных моделей разработки молодежной политики, которые, как казалось тогда, носили последовательный, систематический и линейный характер. В свете полученного за прошедшие десять лет опыта и знаний в области формирования, разработки и осуществления молодежной политики на национальном уровне в государствах — членах Европейского союза и Совета Европы в настоящее время предлагается более циклический подход, в рамках которого разработка молодежной политики приобретает более динамичный характер. С одной стороны, подобный подход опирается на информацию и поддержку, получаемые от политических сторонников, а также на данные исследований и оценок, результаты профессиональных дискуссий и практический опыт; с другой стороны, реализации этого подхода могут препятствовать перемены политического характера, несвоевременная или некорректная передача знаний, внутренняя борьба среди специалистов и инерция, сопровождающая внедрение разработок в практику.

В настоящем справочном руководстве процесс формирования молодежной политики рассматривается сквозь призму деятельности по сбору информации, которая проводится на европейском уровне в последние годы; здесь анализируются теоретические и концептуальные построения, ситуация в связи с национальными и региональными инициативами в области молодежной политики в различных странах Европы, а также механизмы управления и поддержки, разработанные на европейском уровне Советом Европы и Европейским союзом. Если десять лет назад разработчиков политики было необходимо убеждать в необходимости обеспечить участие молодежи в процессе разработки политики, то сегодня все признают и в той или иной степени включают в процесс разработки политики важный принцип участия. Аналогичным образом широко признаётся тот факт, что при планировании новых политических инициатив необходимо использовать те или иные методы сбора фактических данных и оценки прошлых инициатив. Сегодня европейские разработчики молодежной политики могут пользоваться обширными базами знаний и информации по молодежной политике, такими как базы Европейского информационного центра молодежной политики (ЕКЦУР) или энциклопедическая платформа EU Youth Wiki. Беглый анализ этих баз данных показывает, что текущая ситуация в сфере молодежной политики носит сложный и разнонаправленный характер, но при этом определяется стандартами, которые, как правило, обсуждаются и согласовываются заинтересованными сторонами на европейских форумах.

Таким образом, сегодня, спустя десятилетие после публикации первого руководства, мы гораздо глубже понимаем структуру, принципы, методы

стратегического управления, концептуальные подходы, системы реализации и финансирования молодежной политики. Кроме того, за минувшие годы появился ряд новых тем, определивших представления и подход к разработке молодежной политики в Европе, а на национальном и местном уровнях было внедрено множество инструментов, методов и систем реализации политики в интересах молодежи.

Мы надеемся, что новое издание руководства по молодежной политике вдохновит работников молодежного сектора — тех, кто уже вышел на политическую арену, тех, кто занимается исследованиями и практикой, и, конечно же, молодых людей и молодежные организации, участвующие в подобных инициативах, — осознать тот вклад, который они могут внести в позитивную и целенаправленную разработку молодежной политики благодаря более глубокому пониманию темы, активному участию и обоснованным действиям. Задача настоящего справочного руководства заключается в том, чтобы содействовать осмыслению, диалогу и претворению политики в жизнь, а также сформировать более реалистичный взгляд на цикличность процесса разработки молодежной политики.

Концепцию молодежной политики можно рассматривать как в весьма узком, так и в весьма широком смысле. Настоящее руководство сначала предлагает широкий взгляд на место молодежной политики в государственной политике в целом. Если говорить об отдельных темах, то руководство сосредоточено на тех направлениях молодежной политики, которые были сформулированы, разработаны и реализованы на уровне европейского консенсуса: среди них участие, информация, волонтерство, социальная интеграция, доступ к правам, работа с молодежью, мобильность и цифровизация. Разумеется, эти темы и вопросы также должны быть в центре молодежной политики на всех уровнях ее разработки и реализации; в конечном счете многие из этих тем красной нитью проходят через большинство аспектов политики и практики в молодежной сфере. Тем не менее в данном руководстве не рассматриваются в деталях те конкретные аспекты молодежной политики, которые в значительной степени остаются прерогативой национальных или местных органов власти, например формальное образование, профессиональная подготовка и занятость, здравоохранение, жилищная политика, уголовное правосудие, социальная защита и финансово-экономическая независимость. Вполне вероятно, что на европейском уровне эти области политики имеют отношение к молодежному сектору в той мере, в которой затрагивают жизнь молодежи, однако они не являются центральными темами дискуссий, посвященных молодежному сектору, на европейском уровне.

Роль и цель руководства по молодежной политике

За период, прошедший после публикации первого руководства по молодежной политике, Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере разработало ряд других документов и ресурсов, связанных с молодежной политикой. К ним относятся следующие.

«*Основы молодежной политики*» [*Youth policy essentials*] — краткая презентация ключевых особенностей разработки молодежной политики (EU–Council of Europe youth partnership 2019).

«*Представление о стратегическом управлении молодежной политикой*» [*Insights into youth policy governance*] — адаптированная для пользователей презентация различных национальных систем стратегического управления молодежной политикой и способов обеспечить участие молодежи (EU–Council of Europe youth partnership 2018a).

Открытый онлайн-курс для широкой публики (МООС) «*Основы молодежной политики*» [*Essentials of Youth Policy*] — курс, посвященный ключевым особенностям и процессам формирования молодежной политики, а также европейским ресурсам, ориентированным на поддержку таких процессов (см. <https://pjp-eucoe.int/en/web/youth-partnership/online-course-on-youth-policy>).

«*Анализ оценки молодежной политики*» [*Youth policy evaluation review*] (Lonean et al., 2020) и «*Представление об оценке молодежной политики*» [*Insights into youth policy evaluation*] — сравнительные исследования практической оценки молодежной политики в различных странах Европы.

Страновая информация о молодежной политике — база данных по аналитическим обзорам молодежной политики на национальном уровне, с которой можно ознакомиться в Европейском информационном центре молодежной политики (ЕКЦУР).

Таким образом, настоящее пересмотренное руководство по молодежной политике занимает положение между описанием молодежной политики и углублением представления о ней. В руководстве описываются действия, которые необходимо предпринять субъектам молодежной сферы, чтобы оптимизировать свой вклад в разработку молодежной политики и сохранить динамику молодежной политики в своих странах. Настоящий документ представляет собой практический обзор возможных проблем, существующих ресурсов и необходимых действий. Руководство отталкивается от ряда основных концептуальных идей и основывается на различных источниках и примерах, появившихся в период после публикации первого руководства по молодежной политике.

Настоящий документ предназначен для всех представителей знаменитого треугольника или пирамиды, составляющих молодежный сектор, — тех, кто уже работает в сфере молодежной политики на всех уровнях; тех, кто занимается исследованиями и практикой в молодежной сфере; а также самих молодых людей и их организаций. Разумеется, люди с большим опытом работы в этом секторе, скорее всего, уже хорошо информированы о структурах стратегического управления, знакомы по крайней мере с некоторыми концептуальными дискуссиями и осведомлены о доступных инструментах претворения молодежной политики в жизнь. Тем не менее, если этот опыт не относился в значительной степени к европейскому уровню, из данного руководства они получают дополнительную информацию о европейской инфраструктуре молодежной политики — ее целях и основных темах, методах стратегического управления, финансировании и механизмах реализации, — что позволит подкрепить доводы

в пользу продвижения молодежной политики на национальном, региональном и местном уровнях. Чтобы облегчить читателям знакомство с руководством, его содержание было разделено на пять частей.

- ▶ Часть 1 посвящена концепциям и идеям молодежной политики, а также анализу динамики формирования и реализации политики.
- ▶ Часть 2 описывает текущую ситуацию в связи с разработкой молодежной политики на национальном уровне в странах Европы; в этой части рассматриваются разнообразные системы и структуры стратегического управления, а также роли различных субъектов, которые они играют в системах разработки, финансирования, реализации и поддержки политики.
- ▶ В части 3 описывается европейское и международное стратегическое управление молодежной политикой, а также функции и ресурсы, имеющиеся в распоряжении национальных и местных политических инициатив, начиная с Европейского союза, Совета Европы и их Партнерства в молодежной сфере и заканчивая системой Организации Объединенных Наций и Европейским молодежным форумом в качестве платформы, позволяющей осуществлять сбор мнений организованной молодежи и использовать эту информацию для формирования политики, ориентированной на интересы молодых людей.
- ▶ Часть 4 рассматривает имеющиеся инструменты и механизмы через призму десяти тем и ресурсов, в основе которых лежат исследования, политические дискуссии, различные источники, методики и финансирование, направленные на поддержку национального и транснационального сотрудничества в молодежной сфере.
- ▶ И наконец, часть 5 представляет собой краткий обзор исследований, посвященных действенным на сегодняшний день инструментам молодежной политики в Европе.

Настоящее руководство является справочным пособием, позволяющим начать разработку молодежной политики, а также ознакомиться со всем разнообразием механизмов национального и международного стратегического управления и инфраструктуры, доступных для целей молодежной политики и контроля за ее осуществлением. Мы надеемся, что вопросы для размышления помогут вам преодолеть затруднения, выстроить адаптированную к конкретным условиям структуру молодежной политики с использованием индивидуального подхода и дадут достаточно подсказок на всех этапах формирования политики. Важнейшая особенность настоящего руководства заключается в том, что оно охватывает широкий спектр стандартов, инструментов и ресурсов, привнесенных разработчиками молодежной политики, практиками, исследователями и молодежными активистами из разных стран Европы за период, прошедший с момента публикации первого руководства.

Желаем вам приятного чтения и в дальнейшем — удачного применения концептуальных и более практических сведений, приведенных в настоящем руководстве. Отзывы, впечатления и мнения о настоящем руководстве просьба направлять Партнерству ЕС и Совету Европы в молодежной сфере. Приглашаем вас к совместному ознакомлению с европейской молодежной политикой и к ее разработке!

ЧАСТЬ 1

Концепции и идеи

Глава 1

Что такое «политика»?

Введение

В этой главе кратко рассматривается идея «политики» — как общей социальной и государственной политики, которая отражает запросы и определяет жизнь всех людей, так и более узкой молодежной политики, которая реагирует на чаяния молодежи и формирует ее жизнь бесчисленными способами, будучи отдельной концепцией или частью более широкой политики.

Социальная и государственная политика

В соответствии с самым простым определением, социальная политика — это политика в социальной сфере. Социальная политика связана с тем, как общество удовлетворяет потребности людей в безопасности, образовании, работе, здоровье и благополучии. Государственная политика — это более широкое понятие, включающее в себя, согласно знаменитому определению Дуге (2016), «всё, что правительство решает делать или не делать»; тем не менее, возможно, более практичным будет определить ее как решение правительства действовать или не действовать — с тем чтобы решить или устранить предполагаемую проблему. Государственная политика представляет собой программу действий, которая определяет ряд взаимосвязанных мероприятий в конкретной области. Следовательно, она, безусловно, может включать в себя социальную сферу, становясь таким образом «социальной политикой», но может также охватывать и другие направления, помимо социальных, — от военных до экономических. Согласно определению Beland и Mahon (2016), «классическая» социальная политика охватывает широкий спектр таких вопросов, как солидарность и социальная гражданственность, в частности уделяя внимание вопросам равенства и прав, однако авторы руководства настаивают на том, что в настоящее время социальная политика также ориентирована на три «великие идеи» и проблемы текущего момента — социальную изоляцию, социальные инвестиции и новые социальные риски. Эти проблемы являются результатом изменения экономической, социальной и демографической (а также, согласно распространенной сегодня гипотезе, экологической) обстановки, не в последнюю очередь ввиду роста количества женщин на оплачиваемой работе, старения населения, исключения из состава трудовой силы низкоквалифицированных работников и перевода «общественных» услуг в частный сектор (Taylor-Gooby, 2004). Мы упоминаем об этих проблемах в настоящем руководстве, поскольку они воздействуют на жизнь молодежи с разных сторон и разными способами, что меняет характер первостепенных задач социальной политики, направленной, в частности, на удовлетворение потребностей молодежи, в том числе за счет добавления новых элементов «молодежной политики».

Процесс формирования политики бывает разнообразным, иногда загадочным и зачастую сложным. Политика может быть зафиксирована в законах, сформулирована в виде руководящих принципов, выражена в письменных или устных заявлениях, опубликована в виде пресс-релизов, задокументирована в исследованиях, выстроена с помощью стратегий или описана в докладах. Как правило, рождение политики является результатом множества различных сочетаний вышеперечисленных факторов. Иногда политика описывается как основная работа правительства. Согласно утверждению Freeman (2009), политика формализует и структурирует работу правительства, представляя проблемы и задачи в форме «вопросов и позиций, интерпретируя и преобразуя их в решения, программы и инструменты». Так, Ховард Уильямсон в своем программном выступлении на первом Глобальном форуме по молодежной политике предположил, что разработка и реализация политики осуществляется с помощью «идей, инициатив и инструментов». Одни и те же области политики (от жилищных вопросов до преступности) или одни и те же целевые группы политики (от детей до пожилых людей, матерей, людей, злоупотребляющих алкоголем) могут проявляться по-разному в зависимости от принципов и идеологии, информированности и осведомленности о доступных вариантах программ, а также в зависимости от возможности привлечения кадровых, материальных и финансовых ресурсов. Социальную и государственную политику можно представить в виде пирога, который мы можем нарезать несколькими разными способами. Если вновь применить несколько упрощенный подход, то общая цель социальной политики заключается в том, чтобы обеспечить сплоченность и защиту общества, а также комфорт, здоровье и безопасность его членов. Для достижения такой цели и проводится политика, направленная на поощрение позитивных шагов в этом направлении, предотвращение негативных тенденций и защиту наиболее уязвимых групп людей в семейной жизни, в общинах и экономике.

Прежде всего мы также должны признать, что изначальные формулировки целей обнародованной государственной политики подлежат интерпретации и изменению по мере перехода от теории к практике. Как утверждал Guba (1984), социальную политику можно рассматривать как «политику намерений», то есть заявление о целях политики и обоснование первоочередной необходимости формирования той или иной политики; как «политику осуществления», включая действия, взаимодействия и модели поведения, возникающие в процессе реализации политики; и как «политику опыта», то есть результаты ее реализации для тех людей, на чьи изначальные потребности данная политика была направлена в первую очередь. Такая систематизация не противоречит утверждению Evans (1998) о том, что молодежную политику следует рассматривать на трех этапах — на этапе разработки, на этапе действия и на этапе опыта. Это важный способ осмысления социальной и государственной политики в целом и молодежной политики в частности.

Вне зависимости от места зарождения начального импульса социальной политики (фактически дать ему начало может любая сфера общественной жизни), ее путь к реализации заканчивается рассмотрением и утверждением на правительственном уровне — будь то орган местного самоуправления,

правительство государства или даже наднациональная (как ЕС) либо межправительственная (как Совет Европы) организация. Иными словами, в конечном счете утверждение, развитие и оценка мер политики происходят на политическом уровне. Парламентские комитеты могут самостоятельно делать запросы относительно различных аспектов государственной политики, а также консультировать или критиковать государственные ведомства. Ведомства и другие государственные органы (например, связанные с политикой аналитические центры) могут разрабатывать политику, которая впоследствии принимается или отвергается министрами. Сами министры могут формировать политику, которую затем поддерживают или не поддерживают их коллеги, обладающие большей властью, и их советники. Другими словами, даже внутри политической сферы баланс сил между парламентскими, правительственными и неправительственными субъектами в отношении влияния на разработку политики будет различным.

Эволюция государственной политики до момента принятия политического решения и осуществления любых дальнейших политических действий, вероятнее всего, опирается на «фактические данные». Среди политиков популярна расхожая фраза о том, что политика «основана на фактических данных». Но о каких данных идет речь? Циники иногда возражают, что этот подход следует называть «фактическими данными, основанными на политике», а не «политикой, основанной на фактических данных», утверждая, что при разработке политики используются только те факты, которые согласуются с политическими устремлениями и генеральной линией правительства. Факты, способные воспрепятствовать этой политике, удобным образом отбрасываются в сторону или игнорируются. Из этого следует разумный совет: чтобы проверить фактологическую базу политического документа, не следует использовать ссылки на данные, приведенные внутри него; необходимо провести более широкий практический поиск фактов, подтверждающих противоположные выводы. А еще более важный вопрос, касающийся основ формирования государственной политики, заключается в том, какая исследовательская база использовалась при ее построении. Поиск такой базы в приложении к молодежной сфере будет обсуждаться ниже.

Итак, государственная и социальная политика включает в себя целый ряд политических мер, направленных на сплочение и достижение предполагаемого благополучия общества. Как правило, эти меры опираются на те или иные «фактические данные» (впрочем, иногда такая опора отсутствует, а меры представляют собой спонтанную реакцию на события или результат прихотей и предположений политиков); тем не менее сама концепция «фактических данных» является весьма спорной, а данные могут извлекаться из самых разных источников. Фактические данные, лежащие в основе государственной и социальной политики, могут формироваться множеством различных способов и по множеству различных причин. Наиболее очевидными направлениями государственной и социальной политики являются образование и профессиональная подготовка, занятость, здравоохранение, жилищный вопрос и правосудие; кроме того, другие направления могут включать в себя политику в области цифровых технологий, транспорта, безопасности и окружающей среды. Все они тем или иным образом затрагивают молодежь, хотя степень этого влияния различается.

Молодежная политика

Молодежная политика в том или ином виде существует во всех странах, однако зачастую она не имеет четкого или последовательного характера. В каждой стране имеется своя молодежная политика — продуманная, принятая по умолчанию или оставленная без внимания. Молодежная политика, которая представляет собой механизм государственной политики, предназначенный для охвата молодежи и воздействия на молодежь (в разных странах для определения этой категории используются различные возрастные рамки и прочие критерии) путем как расширения, так и регулирования ее возможностей, принимает множество форм и вовлекает множество разнообразных заинтересованных сторон и действующих лиц. Молодежная политика может иметь упорядоченное центральное ядро, но сама по себе редко бывает согласованной. Она неизбежно представляет собой разрозненную мозаику, возможно объединенную общими целями или взаимосвязями, но чаще всего составленную из достаточно бессвязного набора заявлений о намерениях и практических инициатив, при комплексном изучении и анализе которых зачастую обнаруживаются серьезные логические противоречия и непоследовательность¹. Помимо этого, чрезвычайно важно помнить и проверять статус молодежной политики в любой конкретный момент времени. Политика, изложенная в «плане на десятилетие», фактически может осуществляться всего неделю! Экспериментальные меры могут стремительно внедряться в стандартную политику и практику. Сменяются не только правительства, но и министры; в обоих случаях весьма вероятны как перемены, так и сохранение существующего положения. Иногда инициативы продолжают осуществляться, но под другим названием. Иногда названия остаются прежними, но содержание инициатив меняется. Суть заключается в том, что идеи, вошедшие в настоящее справочное руководство, носят ориентировочный, а не окончательный характер: в любых условиях молодежная политика постоянно развивается, смещая приоритеты, меняя практику и опираясь на различные виды «фактических данных» (либо отвергая их). Поэтому мы надеемся, что данное руководство даст читателям более глубокое представление о факторах, определяющих разработку и осуществление молодежной политики, побудит их критически проанализировать требования к молодежной политике и ее состав в конкретной ситуации и вооружит их знаниями и навыками для поддержки мер по укреплению ориентированной на возможности, основанной на правах и демократической молодежной политики.

Заключение

В этой короткой главе мы предприняли попытку донести до читателя важную мысль о том, что под расплывчатой, но зачастую привлекательной концепцией «политики» неизбежно скрывается и затушевывается целый спектр идей,

1. Приведем классический и не в полной мере гипотетический пример: министры по делам детей ссылаются на Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка и восхваляют молодежь как важный ресурс, имеющий право быть услышанным, в то время как на нижних уровнях власти министры юстиции игнорируют вышеупомянутую конвенцию, заявляя, что молодежь — это источник проблем и что при необходимости ее проступки следует чаще наказывать лишением свободы.

почерпнутых из различных источников, ориентированных на различные цели и разработанных для различных направлений деятельности. Идея «молодежной политики» включена в более широкое поле «социальной и государственной политики» — иногда как отдельная и почти автономная концепция, иногда как часть социальной политики в целом, а зачастую в обеих ипостасях одновременно.

Вопросы для размышления

В чем заключается направление / основная тема социальной политики в вашей стране?

Какие факторы влияют на государственную политику в вашей стране?

В чем заключаются движущие факторы развития, влияющие на суть и приоритеты государственной и социальной политики?

Как выглядят основополагающие концептуальные/философские/теоретические основы и подходы, на которых выстроена государственная и социальная политика?

Какое место занимает молодежная политика внутри социальной и государственной политики в целом?

Глава 2

Дискуссии, подходы, модели

Введение

В этой главе мы рассмотрим, возможно, главную цель большинства мер молодежной политики — социальную интеграцию. Кроме того, мы исследуем разнообразие фрагментов, составляющих общую структуру молодежной политики, и предложим ее основополагающие элементы — те аспекты молодежной политики, без достаточной проработки которых она останется незавершенной и неэффективной.

Социальная интеграция

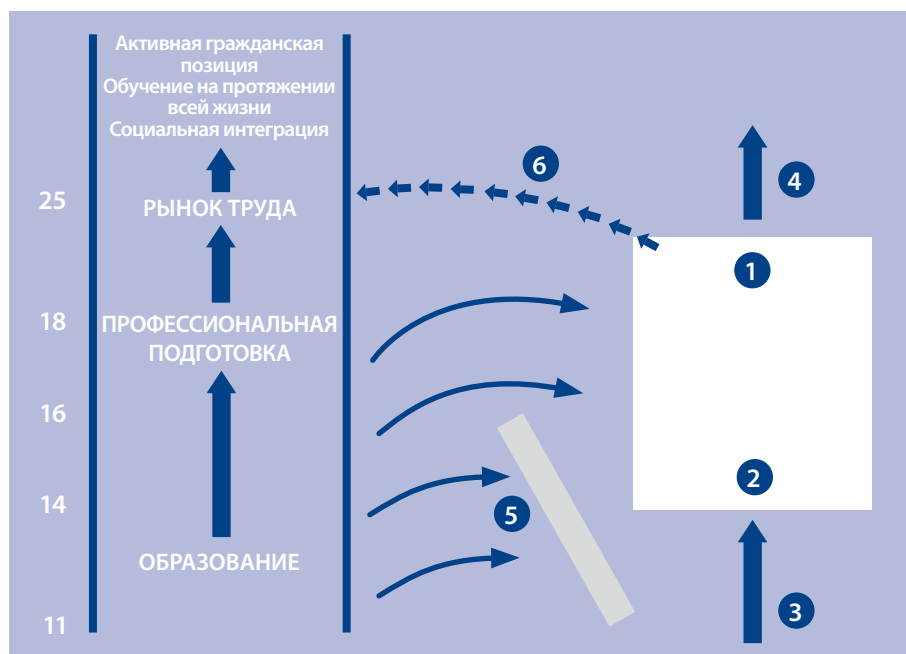
Можно утверждать, что, вне зависимости от конкретных тем и направлений молодежной политики, ее наиболее важной итоговой целью является обеспечение равных перспектив для всех молодых людей — достижение инклюзивности посредством обеспечения равного доступа к правам и возможностям. Зачастую молодежная политика транслирует «идею», которая в общих чертах описывается и всегда риторически провозглашается как поддержка молодых людей на пути (или скоростном шоссе) к успешному будущему. Подобная идея охватывает понятия активной гражданской позиции, обучения на протяжении всей жизни, социальной интеграции, личной и общественной безопасности; впервые она прозвучала в 1999 г. в ходе планирования молодежной политики первой автономной администрацией Уэльса, а затем использовалась как основа для обсуждения показателей осуществления молодежной политики в Совете Европы в 2002—2003 гг.

Однако молодежная политика также зачастую отображает совершенно разные образы молодежи и реагирует на них соответствующим образом. Там, где молодых людей ценят (например, если речь идет о «благовоспитанной» молодежи, которая учится, получает профессиональные знания или работает), такая политика по большей части направлена на расширение прав и возможностей; там, где молодежь воспринимается как жертва или уязвимая группа (например, люди, пострадавшие от жестокого обращения, или люди с инвалидностью, мешающей обучению), политика чаще содержит меры защиты; там же, где молодых людей рассматривают как «злодеев» (например, людей с «антиобщественным поведением»), вектор политики отклоняется в сторону более регулирующих и ограничивающих мер. Разумеется, большинство молодых людей тем или иным образом сочетают в себе все три категории, а большинство мер молодежной политики — три соответствующих подхода.

Молодежная политика предусматривает поощрение возможностей, защиту от причинения вреда, профилактику/превенцию и, при необходимости, наказание за «отклонение от правил». Говоря вкратце, при тщательном анализе большинства мер молодежной политики в них обнаруживаются элементы превентивной и поощрительной практики, формы поддержки, которые иногда не подлежат обсуждению, а также меры принуждения (зачастую, в идеальной ситуации — как крайнее средство). Именно равновесие между этими составными частями требует осмысления, а иногда и изменения.

Несмотря на декларируемую многими странами решимость бороться с социальной изоляцией, значительное число молодых людей оказываются выброшенными на обочину общества из-за таких обстоятельств, как ранний уход из школы, рискованное поведение в отношении здоровья, раннее родительство или совершение преступлений в малолетнем возрасте. В итоге задачей политики является не только укрепление мер, которые станут барьером для социальной изоляции, но и наведение соответствующих мостов, облегчающих возвращение на более позитивные и осмысленные траектории жизненного пути. Если говорить о конкретных аспектах решения проблемы социального отчуждения, то здесь существует ряд простых вопросов, требующих ответа, хотя эти «ответы» неизбежно оказываются сложными, а их применение в политике — далеко не однозначным, что показано на рис. 1.

Рис. 1. Простые вопросы, сложные ответы



Источник: программная речь Ховарда Уильямсона на открытии Департамента по делам детей и молодежи правительства Соединенного Королевства в 2000 г.

Масштаб и дифференциация

1. Каков масштаб проблемы? Каков размер популяции, находящейся внутри рамки?
2. Как следует/можно дифференцировать группу, находящуюся внутри рамки?

Причины и следствия

3. Какие причины привели к тому, что эта группа оступилась, сорвалась или была вытолкнута с общего пути?
4. К каким последствиям приведет бездействие, если политика «оставит детей в покое»?

Барьеры и мосты

5. Каким образом можно укрепить превентивные барьеры?
6. Какие мосты необходимы для возвращения и реинтеграции в общество?

Изющество этой модели мышления в категориях молодежной политики заключается в том, что ее можно использовать для обсуждения местной, региональной и национальной политики и применять к любой группе или проблеме.

Сложная мозаика: структура, которую невозможно определить раз и навсегда

Молодежная политика присутствует на множестве уровней. Основу могут составлять национальные стратегии и меры политики, хотя они ориентируются (или могут ориентироваться) на европейские и международные рамочные документы и их также необходимо продвигать в составе региональных и местных мероприятий. Таким образом, существует сложный процесс разработки молодежной политики, которая обычно начинается с политического заявления или ратификации какого-либо документа, проходит стадии стратегического и операционного планирования, осуществляется руководителями и специалистами-практиками, достигает молодежи и оказывает влияние на ее жизнь, а затем (иногда) подвергается мониторингу и оценке. На всем протяжении этого процесса — от идеи до ее осуществления — неизбежно присутствуют стадии толкования, действий, реакции, возникновения препятствий и пересмотра. Тем не менее, как еще более сорока лет назад писали Marris и Rein (1972, p. 260), хотя тогда речь шла о проектах развития общин и социальных изменений:

«Весь этот процесс — фальстарты, разочарования, коррективы, последовательные преобразования целей, отклонения от генеральной линии и конфликты — нуждается в осмыслении. Только в этом случае мы сможем понять свои достижения и извлечь уроки из этого опыта. Даже если никто и никогда больше не повторит в точности тот же путь, наблюдение за всеми перипетиями проекта позволит составить общий путеводитель по опасностям и открытиям нашей сферы деятельности».

Эта цитата применима и к разработке молодежной политики со всеми ее неожиданными поворотами, паузами и стартами, конфликтами и достижениями согласия, успехами и неудачами. В настоящем руководстве невозможно охватить

все нюансы разработки, приостановки и реализации молодежной политики, однако мы можем рассказать историю (или несколько историй) этого процесса, опираясь на широкий опыт различных стран Европы, накопленный более чем за десятилетие. Фактически первой основой для размышлений о «молодежной политике» послужили результаты всего лишь семи международных обзоров национальной молодежной политики, проведенных Советом Европы. Несмотря на то что в ходе дальнейших исследований некоторые вопросы были поставлены под сомнение и возникла необходимость расширить содержание руководства, схема, приведенная в табл. 1, осталась одной из полезных отправных точек для осмысления «молодежной политики» и может использоваться наряду с более поздними альтернативами, включая варианты, предложенные в первом руководстве по молодежной политике.

Таблица 1. Схема осмысления «молодежной политики»

Определяющие понятия — «молодежь» / «молодежная политика».
Законодательство и бюджет.
Структуры, участвующие в реализации.
Сферы политики, например образование, здравоохранение, жилье, занятость и правосудие.
Сквозные вопросы, например участие, информация, равные возможности и социальная интеграция.
Основные благоприятствующие факторы — подготовка специалистов, обмен информацией, научные исследования.
Мониторинг и оценка.

Источник: Williamson (2002)

В таблице 1 обрисован ряд направлений, требующих осмысления в контексте молодежной политики, который необходим для того, чтобы более четко понимать и объяснять молодежную политику. Однако перечисленные направления не составляют перечень основных требований к молодежной политике. Например, молодежная политика не всегда требует принятия соответствующих законов, хотя следует отметить, что в некоторых странах разработка или поддержка политики маловероятна без законодательной базы. Однако, с другой стороны, законы не обязательно гарантируют осуществление соответствующих действий на местах. Молодежная политика очевидным образом нуждается в финансовой поддержке, хотя «бюджеты» молодежной политики обманчиво сложно определить: ресурсы зачастую поступают из многочисленных источников — от различных государственных ведомств, благотворительных фондов, частных благотворителей и так далее. Из этой ситуации вытекают дальнейшие вопросы о способах использования таких ресурсов и той степени, в которой доступные ресурсы позволяют эффективно и действенно достигать «целей» политики.

В связи с этим таблицы и перечни требуют тщательного изучения и скрупулезного анализа. Слишком часто мы поддаемся соблазну их удобства и простоты, не только принимая их за чистую монету, но и распространяя их в качестве «фактических данных», в то время как они требуют более пристального критического внимания. Фактически на каждом шаге процедур и процессов молодежной политики — будь то определение переходных этапов внутри понятия «молодежи», разработка соответствующих механизмов реализации (от центрального до местного уровня) или взаимоотношения между различными направлениями политики — возникают масштабные пересечения. Как сказал один проницательный наблюдатель, «политика в области уголовного правосудия не поможет раскрыть преступления в молодежной среде». Наиболее эффективные меры борьбы с молодежной преступностью относятся к другим сферам — образования, здравоохранения, жилья и занятости. В связи с этим возникают вопросы не только о том, на кого ложится ответственность за элементы молодежной политики (это обстоятельство может и не иметь особого значения), но и о том, кому следует взять на себя ведущую роль. Кто, например, должен возглавлять реализацию политики по борьбе со злоупотреблением психоактивными веществами среди молодежи — органы образования, здравоохранения или полиции? Иногда наиболее созидательные, творческие и прогрессивные идеи в области молодежной политики приходят из самых неожиданных источников.

Некоторые важные вопросы: принцип пяти «С» и способы нарезки пирога

Важный основополагающий элемент осмысления молодежной политики получил известность под названием принципа пяти «С».

Компоненты эффективной молодежной политики — пять «С»:

- Coverage (охват)
- Capacity (возможности)
- Competence (компетенции)
- Co-operation (сотрудничество)
- Cost (затраты)

Источник: Williamson (2002)

Инициативы в области молодежной политики должны быть достаточно комплексными, чтобы включить в сферу своего действия тех молодых людей, на которых они рассчитаны («охват»). Сформулировать политические чаяния и намерения относительно просто, однако помимо них должны существовать и структуры, которые будут осуществлять реализацию политики (см. таблицу 1). Они не обязательно должны представлять собой государственные институты национального, регионального или местного уровня: их роль могут выполнять

молодежные организации и другие НПО («возможности»). Во многих областях молодежной политики (в частности это касается образования, здравоохранения и правосудия) необходимо обеспечить молодым людям доступ к соответствующим уровням профессиональных навыков («компетенции»). Чтобы избежать изолированности и рисков дублирования принимаемых мер, а также содействовать эффекту синергии и синхронности, участники реализации молодежной политики должны обеспечить площадки для диалога, обмена и взаимодополнения («сотрудничество»). И наконец, молодежная политика может быть эффективной лишь в том случае, если она подкреплена достаточными кадровыми и финансовыми ресурсами («затраты»).

Как мы уже упоминали выше, молодежная политика подобна пирогу, и чтобы как следует понять ее, можно — и даже нужно — разрезать этот пирог разными способами. Молодежная политика формируется, обретая свой облик, множеством различных способов и путей; по мере роста запросов и спроса как на всеохватность (обеспечение всеобщей доступности и приемлемости предложений в рамках молодежной политики), так и на специализацию (обеспечение нацеленности предложений молодежной политики на конкретные «задачи») она становится не только кросс-секторальной, но и все более многопрофильной. Как следует из таблицы 2, реализация молодежной политики может варьироваться в зависимости от места, ситуации, охватываемых когорт, групп и проблем.

Таблица 2. Многопрофильная молодежная политика

Места (пилотные проекты и/или приоритетные направления).

Ситуации (школьное образование, досуг, семья, культура, правосудие и т. д.).

Популяции в целом / когорты (в рамках возрастных групп).

Конкретные **целевые группы** (молодые правонарушители, молодые представители чернокожего населения и этнических меньшинств, выпускники государственных детских домов).

Отдельные **проблемы** (злоупотребление психоактивными веществами, отсутствие места жительства, антиобщественное поведение).

Инфраструктурные задачи (механизмы реализации, развитие трудовых ресурсов).

Необходимо пояснить, что ни один из этих каналов осуществления молодежной политики не является полностью независимым от других, в связи с чем всегда следует рассматривать вопрос о том, позволяет ли пересечение тем или иным образом повысить эффективность таргетирования либо ведет к ненужному и расточительному дублированию усилий. Например, если молодежная информационная стратегия по повышению мобильности молодежи ориентируется только на школы в неблагополучных районах и на молодых выпускников государственных детских домов, позволяет ли подобная

«избирательность» охватить молодых людей, наиболее нуждающихся в такой информации? Или же она оставляет без внимания множество других молодых людей, которым эта информация необходима в той же степени? Если такая стратегия будет применяться всеохватно, можно ли рассматривать ее как достаточно расточительное «распыление», при котором существенные ресурсы тратятся на множество молодых людей, не нуждающихся в этом?

Кроме того, в отношении молодежной политики всегда возникают вопросы о том, кто должен осуществлять различные инициативы и предоставлять услуги и обладает ли этот субъект соответствующими возможностями. К таким вопросам относятся инфраструктурные вопросы, касающиеся механизмов реализации и подготовки лиц, отвечающих за нее. Давайте представим себе план реализации инициативы, связанной с личной и общественной безопасностью, в составе молодежной политики. Кто обладает наилучшими возможностями для распространения ключевых тезисов этой инициативы — полицейские? Или, возможно, желаемого эффекта будет проще добиться, задействовав социальных работников, преподавателей или даже специалистов по работе с молодежью?

Последний и непреходящий вопрос в сфере молодежной политики на самом деле представляет собой классический вопрос из сферы социальной политики, касающийся ее всеобщего либо селективного (или целевого) применения. У каждого подхода есть свои сильные и слабые стороны. Государственная политика все больше смещается в сторону целевых подходов, декларируя принципы «разумности затрат» и «концентрации ресурсов». Политики умело используют хитроумные формулировки наподобие «предоставления всеохватных услуг, дифференцированных в соответствии с потребностями», подразумевая, что эти услуги будут доступны для всех лишь теоретически, а на практике, скорее всего, основное внимание будет уделяться наиболее «нуждающимся». Тем не менее специалисты молодежного сектора, в особенности активисты и пропагандисты молодежных организаций, в большинстве своем считают, что, несмотря на очевидное наличие групп молодежи, находящихся в зоне более серьезного «риска» и требующих большей поддержки по сравнению с другими, молодежная политика должна ориентироваться на молодых людей в целом и рассматривать их как носителей прав. Иными словами, в тех случаях, когда политика предусматривает какие-либо конкретные положения, в целях предотвращения стигматизации правоимеющая возможность воспользоваться ими должны быть у всех молодых людей, которые считают, что им это необходимо. К счастью, в Европе по-прежнему существуют разнообразные подходы к молодежной политике, и по крайней мере некоторые элементы молодежной политики по-прежнему строятся на принципах всеохватности, предлагая и обеспечивая всем молодым людям доступ к принимаемым мерам и предоставляемым услугам.

Заключение

Формулирование и обсуждение идеи «молодежной политики» предполагает множество различных способов. Главной целью молодежной политики, как правило, считается «социальная интеграция», хотя сама по себе эта концепция

является спорной, поскольку общество одновременно стремится как «добиться добровольного согласия», так и «принудить к соблюдению правил», причем эти намерения редко проявляются в равной мере и зависят как от представлений о «молодежи», так и от предполагаемой степени необходимости разрешительных или регулирующих возможностей и мер (см. Davies, 1986). Кроме того, периодически обсуждается вопрос о том, в какой степени политика, нацеленная на молодежь, должна быть доступной для каждого или ориентированной конкретно на тех, кто считается наиболее «нуждающимся» в ней.

Вопросы для размышления

Какие представления о молодежи присутствуют в вашем обществе?

Кто считается «молодежью»?

Когда и каким образом происходит переход от детства к юношеству и от юношества к статусу взрослого человека?

Какая мысль заложена в основу молодежной политики в вашей ситуации (например, расширение возможностей, защита, регулирование, поощрение, ограничение)?

Каким образом сбалансированы различные парадигмы/подходы и что определяет этот баланс? Что преобладает в вашей политике — всеохватность или целевой подход?

Каким категориям молодежи ваша национальная молодежная политика уделяет особое внимание?

Что определяет характер дискуссии о направлении, приоритетах и целях молодежной политики?

Как в ходе вашей дискуссии о молодежной политике рассматривается и решается вопрос «многопрофильности»?

Какие инструменты обеспечивают соблюдение принципа многопрофильности?

Глава 3

Изучение молодежи и поиск фактических данных

Введение

Как уже упоминалось выше, от любой политики, включая молодежную, постоянно требуют «опоры на фактические данные». Действительно, стандартное утверждение гласит, что молодежная политика надежно зиждется на фактических данных. Но о каких фактических данных идет речь? Какая конкретно исследовательская база используется, когда речь заходит о формировании молодежной политики? Здесь не существует единого и простого научного сценария: необходимо выбирать из множества вариантов. Давайте рассмотрим некоторые варианты исследований, которые помогут понять как общее «социальное положение»² молодых людей в Европе, так и некоторые отдельные проблемы, которые могут влиять на их жизнь или определять ее: те исследования, которые должны содействовать исполнению различных форм «молодежной политики». Не все исследования молодежи обязательно предназначены для использования в молодежной политике (см. Petkovic et al., 2019), однако многие результаты таких исследований могут различным образом применяться в качестве доводов в пользу тех или иных аспектов молодежной политики. Smith et al. (1996) описали разнообразие исследовательских подходов к выявлению и раскрытию «социального положения» молодежи, которое в свою очередь может служить основой для различных обоснований, направлений и целей молодежной политики.

Что такое «молодость»?

Определение понятия «молодость» неизменно занимает умы молодежных социологов и людей, связанных с молодежной политикой. Оно было сложной задачей и тогда, когда самого понятия практически не существовало (см. Gillis, 1981), и когда концепция молодости начала уверенно занимать место в общественном сознании (см. Savage, 2007). Специалисты, занимающиеся связанной с молодежью

-
2. Этот термин впервые использовал социолог Пол Уиллис в своем «анализе молодежных аспектов» социального положения молодежи в Вулверхэмптоне, проведенном по заказу одного из английских муниципалитетов в 1984 г. Он утверждал, что параллельно с национальной молодежной политикой существует пространство для местной молодежной политики, которая положительно реагирует на потребности молодежи на местном уровне. В 1986 г. он представил свои доводы Совету Европы (Willis, P. et al., 1985).

политикой, неизменно ссылаются на определения возрастных групп, проводя некую границу между «детством» и «взрослостью», внутри которой может присутствовать «молодость», хотя между этими периодами неизбежно возникают пересечения. В результате границы «молодости», которая некогда считалась относительно коротким периодом, совпадающим с половым созреванием и подростковым периодом (около 15—17 лет), теперь зачастую сдвигаются вниз примерно до 11 лет, а вверх — по меньшей мере до 25, иногда до 30, а в некоторых странах — даже до 40 лет. Согласно аргументации сторонников такой точки зрения, причина подобного сдвига в том, что дети сегодня растут быстрее, но одновременно с этим их взросление зачастую запаздывает. Этот расширенный возрастной диапазон составляет основу политики, ориентированной на период «молодости», хотя в ней обязательно должно присутствовать то или иное дробление, причем основное внимание, как правило, по-прежнему уделяется молодым людям в возрасте от 15 до 25—30 лет. Разумеется, возраст является косвенным показателем: понятие «молодости» в той же степени определяется статусом, особенно в отношении вопросов самостоятельности, независимости и свободы принятия решений. Хотя Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка формально определяет детей как лиц в возрасте до 18 лет, сегодня дети зачастую приобретают некоторую (важно подчеркнуть слово «некоторую») самостоятельность в более раннем возрасте. Тем не менее «молодежь» обычно не получает полноценного взрослого статуса (опять же, по крайней мере в некоторых аспектах) до тех пор, пока не достигнет зрелости в классическом и хронологическом понимании этого слова, в том числе поскольку в наше время молодые люди зачастую учатся гораздо дольше, чем раньше. По этой причине молодых взрослых описывают как «квазиграждан» (см. Jones и Wallace, 1992), а Williamson (1985), будучи специалистом по работе с молодежью, отмечал, что молодые люди «оказываются в ловушке тинейджерства»: работающие с ними сотрудники настолько поглощены «насущными тревогами подростков», что не в состоянии заметить возникновение «хронического кризиса молодых взрослых».

Именно эта ситуация впоследствии привела к тому, что социологи начали рассматривать не просто переход от учебы к работе, а несколько типов перехода к взрослому состоянию. Помимо экономического, также существует переход, связанный с местом проживания, когда молодые люди переходят от зависимого к независимому образу жизни, и семейный переход, при котором молодые люди покидают семью, в которой они родились, чтобы войти в другую семью. В жизни некоторых молодых людей могут присутствовать и другие столь же значимые, но, возможно, менее распространенные типы перехода. Однако если раньше эти переходы происходили последовательно (работа, жилье, семья), то теперь их взаимосвязи как между собой, так и на временной шкале стали значительно сложнее (см. Furlong и Cartmel, 1997). Именно по причине этой сложности исследователи проявляют значительную осторожность, обсуждая «молодежь» и стремясь понять ее положение, чтобы внести свой вклад в разработку молодежной политики. Возможно, всем уже надоела банальная фраза о том, что «молодежь не является однородной группой», однако это остается важнейшей истиной. «Молодежь» воплощает в себе множество характеристик и разновидностей жизненного опыта, которые

обуславливают дифференциацию по возрастной группе, образованию или занятости, условиям жизни, уровню ответственности, месту проживания, способностям, наличию/отсутствию инвалидности и множеству других аспектов, не считая общепринятой классической дифференциации по социальному классу, этнической принадлежности и полу. Объединяя «молодежь» в группы, мы идем на определенный риск. Тем не менее с учетом этой серьезной оговорки и для целей продвигаемой нами идеи «молодежной политики», возможно, все же придется проанализировать представление о молодежи как о категории.

Существует множество различных способов, с помощью которых можно изучать «фактические данные» о молодежи для их использования в будущем и для дальнейшего развития молодежной политики. Ниже мы рассматриваем семь групп вопросов, каждой из которых соответствуют достаточно разнообразные ответы, в свою очередь влияющие на молодежную политику.

Динамика тенденций

В качестве одной из отправных точек для обновления обязательств в сфере молодежной политики можно рассматривать изменение тенденций, связанных с условиями и образом жизни молодых людей. Методика определения таких тенденций может принимать различные формы. Первостепенное значение имеют две из них. Во-первых, можно сравнить различные когорты молодых людей, находящихся на одном и том же этапе жизни и имеющих одни и те же «классифицирующие» характеристики (как правило, к ним относятся не только социальный класс, этническая принадлежность или пол, но и место проживания, наличие инвалидности, а возможно, и история правонарушений и условия учебы), но в разные моменты времени. Это позволяет выявлять различия между поколениями в таких вопросах, как уход из школы, уровень образования, уровень социальной изоляции, владение жильем, создание семьи или стабильность занятости. Подобный анализ требует существенных затрат и позволяет сделать обобщенные выводы о долгосрочных изменениях, происходящих в жизни молодых людей, а следовательно, и о возможных областях, в которых сейчас может требоваться более активная поддержка и позитивные действия (либо санкции и меры регулирования). Например, недавно появилась информация о том, что на сегодняшний день в Соединенном Королевстве только каждый четвертый «миллениал» со средним уровнем дохода» владеет собственным домом, тогда как двадцать лет назад доля домовладельцев среди этой группы составляла 65%. Доступность (приемлемого по цене) жилья и влияние этого фактора на располагаемый доход, карьерные устремления и создание семьи представляют собой одну из самых масштабных задач молодежной политики, нацеленной на современную когорту молодых людей. Во-вторых, существуют данные, полученные в результате лонгитюдного исследования одних и тех же молодых людей в разные периоды жизни. Они позволяют сформировать надежную фактологическую базу по долгосрочным последствиям более ранних событий и указывают на их возможную взаимосвязь (однако есть и исключения). С опорой на эти данные можно рассмотреть соответствующие политические меры, ориентированные на весь жизненный цикл человека, — возможно, меры, ориентированные на улучшение жизни детей, благоприятно повлияли бы

на перспективы молодых взрослых, а инициативы в сфере молодежной политики улучшили бы перспективы во взрослой жизни и в пожилом возрасте. Помимо многочисленных методологических проблем этого подхода (не в последнюю очередь связанных с большим отсевом, поскольку в опросе участвует все меньше и меньше респондентов), его главным недостатком является временной разрыв: для обсуждения политики используются данные, которые уже значительно устарели. Например, в 1998 г. одна из британских министров, ссылаясь на недавно опубликованные данные, заявила, что «лучше сидеть дома и смотреть телевизор, чем ходить в молодежный клуб». Она опиралась на анализ результатов исследования когорты 1970 года рождения, которое показало, что по состоянию на 26 лет жизнь хуже сложилась у тех людей, которые посещали молодежные клубы в возрасте 16 лет (иными словами, примерно десятью годами ранее, причем, даже невзирая на высокую достоверность представленных данных, предполагалось, что качество работы с молодежью за прошедшие годы не изменилось).

Тенденции для поколений в целом

Существует и еще одна группа сравнений «социального положения» молодых людей: в этом случае сопоставление проводится не с их предшественниками и не с ними самими на более ранних этапах жизни, а с другими возрастными группами — т. е. со всеми нами по состоянию на текущий момент. Произошли ли за последние два-три десятилетия серьезные изменения в «условиях торговли», «правилах ведения войны» и «межпоколенческих договорах»? Этот вопрос требует анализа, так как он касается всех молодых людей, а не только находящихся в неблагоприятном положении. Но задавать его и искать на него ответ чрезвычайно трудно. Проблематичным является и поиск более четкого определения сути этого вопроса. Идет ли речь о доле ресурсов, выделяемых молодым людям, или о видах возможностей, или о качестве переживаемого опыта? Что можно сказать о распределении этих ресурсов: относятся ли они к инвестициям в позитивные возможности или в большей степени к мерам сдерживания и контроля? Направлены ли они на организационную и профессиональную поддержку или предоставляются молодым людям напрямую в форме заработной платы, пособий или грантов? Как соотносятся победы в одной области политики с поражениями в другой? Подобная «балансовая ведомость» может быть крайне сложной для анализа и экстраполяции выводов, однако не следует сбрасывать ее со счетов по этой причине. Возможно, этой позиции не хватает «научных» фактов, но аргументы можно считать исчерпывающими: несмотря на то что сегодня молодым людям в Европе доступны мир и безопасность, технологии, образование, демократия, мобильность и более широкий спектр возможностей, они также сталкиваются с профессиональной незащищенностью, безработицей, сокращением гражданского пространства, популизмом, ростом проблем в области психического здоровья, угрозами в социальных сетях и надвигающимся климатическим кризисом. Можно предположить, что молодежная политика призвана уравновесить неравенства между поколениями.

Тенденции в среде молодежи: сбой перехода

Третья группа вопросов, которая часто имеет первостепенное значение при обсуждении молодежной политики, косвенно опирается на некоторые фактические данные, доступные в рамках других методик, но в большей степени сосредоточена на конкретных проблемах, возникающих в связи с удлинением и усложнением переходных периодов, переживаемых молодежью. Уже более чем на протяжении поколения ученые, занимающиеся молодежными исследованиями, обсуждают «нарушения» и «сбои» процессов перехода, а также их изменения в сторону большего охвата/продолжительности, обратимости, многоплановости (переходы от учебы к работе, от родительской семьи к новообразованной, от зависимого образа жизни к независимому и — возможно, теснее относящийся к «уличной культуре» — переход от девиантного поведения на досуге к систематическому совершению преступлений ради экономического выживания), которые характеризуются одновременно как более широкими возможностями, так и рисками (Furlong и Cartmel, 1997). Молодежь сегодня одновременно более независима и более уязвима, причем независимость и уязвимость проявляются у разных групп молодых людей по-разному. На протяжении этого все более длительного периода ученые и исследователи стремятся описать и проанализировать «траектории», «ориентиры», «ниши» и «пути» (Evans и Furlong, 1997), отражающие переходы, совершаемые сегодня молодежью, а молодежная политика применяет множество различных методов для укрепления позитивных подходов к будущему.

Различия тенденций в разных группах молодежи

Четвертая группа вопросов, в отношении которых ведется поиск фактических данных, касается растущего разрыва между различными группами молодежи в том, что касается жизненного опыта, возможностей и результатов, — разрыва, который Gill Jones (2002) называла «рубежом юности». Расширилась ли пропасть между теми, кто преуспевает в жизни, и теми, кому это не удается? Можно ли выявить те группы молодых людей, которым социум систематически отказывает в лучших возможностях из-за неудач, постигших их на критически важных этапах жизни (частично по причине отсутствия поддержки)? В какой степени влияние возросшего разнообразия выбора и возможностей — которое само по себе отчасти является результатом целенаправленной политики, а также более широких экономических и социальных изменений — по-разному сказывается на различных группах молодых людей? Возможно ли, что находящиеся в более благоприятном положении молодые люди получают больше преимуществ, а стартовавшие с меньшими возможностями — наоборот (пресловутый «эффект Матфея»)? Отсюда вытекают вопросы о выборе и принуждении в рамках политики: если некие мероприятия считаются ценными и важными для молодежи, следует ли заставлять молодежь принимать в них участие? Курт Хан считал, что нежелание «побуждать молодых людей к новому опыту» является отказом от социальной ответственности (см. Hogan, 2002). В рамках подобного подхода к анализу «социального положения» молодежи необходимо учитывать сохраняющееся влияние традиционного неравенства, формируемого такими факторами, как социальный класс, пол или этническая принадлежность, а также

такими более современными рисками, как загрязнение окружающей среды или неожиданный крах промышленности, которые могут оказать внезапное и непредвиденное воздействие на жизненные перспективы затронутых групп или отдельных лиц (см. Векс, 1992). При всей широте сегодняшнего спектра как вариантов выбора и возможностей, так и подводных камней и рисков об их последствиях известно гораздо меньше. Возможно, общество стало более «индивидуализированным» и молодые люди всё в большей степени должны самостоятельно определять свои «биографии выбора», однако мы знаем, что поведение, ранее иногда считавшееся «благотворным пренебрежением» (также называемое «разумным невмешательством», когда власти предпочитали «оставить детей в покое», не реализуя молодежную политику, которая могла привести к стигматизации и навешиванию ярлыков), теперь, скорее всего, будет восприниматься как «злонамеренное безразличие» (Drakeford и Williamson, 1998). Если не предпринимать никаких действий в интересах молодых людей, подверженных большему риску, то в долгосрочной перспективе вероятность их социальной изоляции и получения «шрамов» на всю жизнь значительно возрастает.

Географические и исторические аспекты

В исследованиях также необходимо учитывать важность аспекта локальности. Помимо прочих различий и неравенств, нам известно о значительной социальной и экономической поляризации, наблюдаемой не только между европейскими странами, но и внутри них, а также не только между сельской и городской местностью, но и внутри городов, где наиболее социально обездоленные жители сосредоточены в отдельных районах. Существуют также заметные региональные различия, которые в ряде случаев не совпадают с современными национальными границами. Кроме того, иногда на конкретную географическую местность также влияет историческое наследие, в частности культура, политика и религия. Все вышеперечисленные факторы различным образом сказываются на жизненных перспективах в целом и на более конкретных аспектах, включая доступ к образованию, трудоустройству, досугу и жилью, а также характер образования, самоидентификацию и гражданскую позицию. Разумеется, место, в котором живут люди, является главным фактором миграции между странами и из сельской местности в города. И хотя эти «географические» фактические данные, безусловно, влияют на политику, характер этого влияния отнюдь не ясен: в этой сфере существует целый спектр альтернатив, начиная от укрепления возможностей «в домашней обстановке» и заканчивая расширением потенциала и повышением качества услуг в местах назначения.

Точка зрения молодежи

Существуют также «фактические данные», полученные непосредственно от молодых людей, то есть их собственные взгляды и мнения по многим из вышеупомянутых вопросов, основанные на их собственном опыте и ожиданиях. Кроме того, в обществе, особенно в странах со стареющим населением и в семьях с меньшим количеством детей, растут и ожидания от молодежи. Безусловно, благодаря совершенствованию структур представительства,

участия и вовлеченности голос молодежи стал громче звучать в дебатах о политике, однако нам, вероятно, по-прежнему необходимы дополнительные сведения о том, каким образом формируется ее самоидентификация и какое значение и значимость молодые люди придают политической ситуации, влияющей на их жизнь.

Например, в Ирландии отдел по вопросам участия в составе Департамента по делам детей и молодежи (DCYA) с 2003 г. сотрудничает с правительственными ведомствами и государственными учреждениями, проводя консультации, опросы и диалоги с детьми и молодежью по широкому кругу политических, практических и законодательных инициатив. В 2017 г. DCYA учредил Hub na nÓg — национальный центр передового опыта и координации, который оказывает поддержку правительственным ведомствам, государственным учреждениям и неправительственным организациям, предоставляющим детям и молодежи право голоса при принятии решений по вопросам, затрагивающим их жизнь, уделяя при этом особое внимание тем группам, к мнению которых редко прислушиваются. DCYA принял решение создать этот центр в целях поддержки реализации Национальной стратегии участия детей и молодежи в процессе принятия решений на 2015—2020 гг. (более подробную информацию см. на сайте <https://hubnanog.ie/consultations/>).

Обстоятельства и проблемы, определяющие жизнь молодежи

Наконец, существуют «фактические данные», полученные в результате более глубокого изучения конкретных обстоятельств жизни молодежи и обусловленных ими проблем. Для целей разработки политики нам может потребоваться дополнительная информация о разнообразии успехов и неудач в учебе, включая такие факторы, как посещаемость и получение поддержки. Возможно, стоит также изучить досуг и образ жизни молодежи, проанализировать имеющиеся «варианты» — от молодежных групп и спортивных клубов до платных досуговых учреждений и самостоятельно организованной деятельности, которая может варьироваться от волонтерства до злоупотребления психоактивными веществами. Так, затрагивая конкретную тему волонтерства, вероятно, будет иметь смысл выяснить, почему некоторые молодые люди активно волонтерствуют сразу на нескольких фронтах, в то время как другие выполняют очень малый объем волонтерской работы или не занимаются ею вовсе. Или, например, мы можем попытаться понять взаимосвязи между экономикой ночной жизни, употреблением алкоголя и преступлениями, совершенными с применением холодного оружия, чтобы разработать политику, нацеленную на повышение безопасности окружающей среды.

Заключение

В настоящем руководстве не рассматриваются методы исследований: мы лишь отмечаем, что по любой из перечисленных выше причин сбор «фактических данных» неизменно будет зависеть от некоторого сочетания количественных и качественных методов. Количественные методы более желательны

для выявления опыта и связей, а также для объяснения событий, происходящих в настоящем или происходивших в прошлом. Качественные методы позволяют лучше объяснить причины и обстоятельства возникновения такого опыта и связей. Методы исследования, будь то анкетирование, интервью, наблюдение, участие или более инновационные подходы, такие как обсуждение изобразительных материалов, постоянно развиваются. Доступные инструменты для исследований также становятся более сложными, главным образом за счет развития технологий. Исследователям больше не приходится полагаться исключительно на бумагу и диктофон! Не изменилась лишь степень доверия к различным методикам. Некоторые подходы к сбору фактических данных считаются более надежными, однако всегда важно понимать: несмотря на то что формулирование «заклучений» считается золотым стандартом, к которому стремятся как к научному эталону, искусство проливать свет на конкретные вопросы и их связь с другими аспектами жизни молодежи также может оказаться очень важным вкладом в дебаты о молодежной политике.

В заключение следует отметить, что заявить о необходимости «фактических данных» для разработки молодежной политики легко, однако, если проанализировать это заявление несколько глубже, станет очевидным существование множества форм фактических данных, которые могут использоваться по разным причинам. Одной из таких причин, как утверждал Coles (2000), является политическая выгода и целесообразность: выбор возможен из множества фактических данных, и, вместо опровержения порой несовпадающих фактов или противоречивых интерпретаций, для целей политики зачастую отбираются только те данные, которые поддерживают ее вектор. Осознание этого факта может по крайней мере упростить процесс размышления и рассуждения о том, почему для поддержки конкретных инициатив в области молодежной политики выбираются те или иные фактические данные.

Кроме того, существует острый вопрос о взаимоотношениях между исследователями и лицами, принимающими решения в области политической жизни и разработки стратегий. Обе стороны могут неохотно идти на диалог; кроме того, как правило, они относятся к различным сообществам. Укрепление этого диалога и налаживание контактов между этими сообществами является особой миссией молодежного сектора (см. Milmeister и Williamson, 2006), хотя создание и поддержка площадок для обмена мнениями по-прежнему остается сложной задачей — не в последнюю очередь потому, что исследователи (по разным причинам) могут уклоняться от слишком тесного участия в процессах принятия политических решений, в то время как система принятия политических решений неизменно оставляет за собой право выбирать и интерпретировать «знания» исследователей так, как она считает нужным. Поэтому напряженность будет сохраняться всегда, однако эволюция и развитие молодежной политики, несомненно, выиграют от большей готовности к обмену мнениями; в противном случае «часы» молодежной политики (см. главу 4) остановятся.

Вопросы для размышления

Какие виды фактических данных используются для обоснования вашей молодежной политики?

Кто и как осуществляет их сбор? Насколько широкое участие предполагает этот процесс?

Кто принимает решение о том, какие фактические данные необходимы?

В какой степени соблюдается репрезентативность, сбалансированность и нацеленность фактических данных на различные группы молодежи?

Участвует ли молодежь в предоставлении данных для разработки политики?

Как обеспечивается независимость исследований?

Является ли опора на фактические данные одним из принципов, задокументированных в вашей молодежной политике?

Каким образом вы обеспечиваете актуальность фактических данных, используемых при разработке политики?

Какие механизмы/инструменты используются для того, чтобы фактические данные влияли на молодежную политику и определяли ее на различных этапах развития?

На каких площадках могут встречаться и сотрудничать политики и исследователи?

Глава 4

«Часы» молодежной политики: претворение молодежной политики в жизнь

Введение

Разумеется, со временем молодежная политика меняется. Однако разные аспекты молодежной политики изменяются в течение весьма различных периодов времени, продолжительность которых зависит от многих факторов, но сильнее всего — от масштаба и постоянства политической поддержки. Там, где высокопоставленные политики на любом уровне соглашаются с тем, что «что-то должно быть реализовано», это что-то обычно действительно реализуется, хотя может не подкрепляться надежными фактами, не сопровождаться выделением соответствующего бюджета и не поддерживаться профессиональными кругами.

В мае 2005 г. в Варшаве Генеральный секретарь Совета Европы Терри Дэвис объявил о проведении второй кампании «Все различны — все равны», введя этим в заблуждение чиновников. На нее не был зарезервирован бюджет, она не была включена в план работы, но тем не менее была запущена и продолжалась в течение года — с 2006 по 2007 г. Аналогичным образом, в сентябре 2016 г. председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер в своем докладе о положении дел в ЕС заявил, что не может смириться с безработицей среди молодежи в Европе, и объявил о создании Европейского корпуса солидарности, в котором к концу 2020 г. будет насчитываться 100 тыс. участников. Эта «цель» впоследствии будет достигнута, пусть и за счет искусного жонглирования цифрами, которое позволит включить в статистику действующих членов Европейской волонтерской службы (от которой теперь было решено отказаться в пользу создания Европейского корпуса солидарности), а также за счет весьма гибких толкований направлений, которые войдут в деятельность Корпуса. В обоих случаях политические устремления были воплощены в жизнь, хотя для реализации каждой из инициатив потребовался творческий подход к стратегии и бюджету.

В 1997 г. во исполнение предвыборного манифеста лейбористской партии премьер-министр Соединенного Королевства Тони Блэр объявил о старте программы «Новый контракт» для молодежи, которая предусматривала трудоустройство 250 тыс. молодых людей в возрасте 18–24 лет, получавших

пособие по безработице. В данном случае на реализацию инициативы были выделены огромные ресурсы, но премьер-министр потребовал, чтобы отчет о проделанной работе предоставлялся ему каждую неделю. Подобное требование было сопряжено с огромными материально-техническими проблемами, но чрезвычайно щедрый бюджет наряду с гибкостью систем его освоения позволили организовать процесс таким образом, что для национального развертывания программы все было готово уже к январю 1998 г. — всего через пять месяцев после начала работы над ней. Молодежная политика может быть разработана и реализована очень быстро, когда в ее основе лежит политическая поддержка на высоком уровне.

И наоборот, даже при наличии надежных фактов, указывающих на необходимость тех или иных изменений, в пользу которых также высказывается профессиональное сообщество, в условиях слабого или ограниченного политического интереса к инициативе по разработке политики и в отсутствие бюджета, достаточного для обеспечения согласованного политического процесса, данное направление молодежной политики, скорее всего, будет развиваться медленно и с задержками.

«Часы» молодежной политики

Тот, казалось бы, теоретически очевидный факт, что для разработки молодежной политики может потребоваться различное время, получил эмпирическое подтверждение в ходе международных обзоров национальной молодежной политики, проводившихся Советом Европы. Обсуждение и анализ результатов первых семи обзоров (1997—2001 гг.) убедительно подтвердили, что различные элементы молодежной политики не только развиваются разными темпами: эти темпы могут ускоряться или замедляться в любое время. Необходимо сохранять динамику, иначе процесс эволюции молодежной политики может затормозиться. Сроки разработки, осуществления и обзора хода реализации молодежной политики определяются ее собственной динамикой, которую можно охарактеризовать как цикл или «часы», изображенные на рис. 2.

Важно зафиксировать и повторить, что «молодежная политика» — или любой ее элемент — может заработать или застопориться в любой момент. Как известно, местные проекты привлекают более широкий интерес и становятся основой для национальных и даже международных инициатив. Иногда лоббирование отдельных мер профессиональным сообществом способно завоевать сердца и умы политиков. Изучение существующей практики может изменить форму и формат разработки политики в дальнейшем. Аналогичным образом изменения политического климата, государственного управления или профессиональной среды (когда приоритет отдается другим темам) могут остановить процесс разработки молодежной политики на середине пути.

Рис. 2. Динамика молодежной политики



Источник: Williamson (2002).

Решение (и движущая сила)

Тем не менее ключевым моментом любого цикла молодежной политики является обеспечение политической поддержки проекта или инициативы, кульминацией которой будет решение сдвинуть с места — или даже выдвинуть на передний план — ту или иную политическую идею.

Обеспечение политической поддержки и соответствующих решений, равно как и принятие законов, указов или резолюций на национальном уровне, не обязательно гарантирует какой-либо результат, но в их отсутствие разработка молодежной политики, скорее всего, потерпит крах.

Осуществление

После того как политическое одобрение будет получено, воплотить чаяния молодежной политики в форме законов, мер политики, стратегий и планов на самом деле относительно просто. Они представляют собой всего лишь слова на бумаге. Для того чтобы эти слова возымели хоть какой-то эффект, должны существовать механизмы, которые воплотят их в действие. Такие механизмы требуют децентрализации посредством как государственных, так и негосударственных региональных и местных структур. Практическая реализация молодежной политики может осуществляться различными способами.

В процессе неизбежно возникают трудности, обычно именуемые незапланированными или непредвиденными последствиями либо

«обратным эффектом»: они являются следствием неправильно поставленных «целей» или задач политики. Оценка эффективности работы полиции на основе количества произведенных задержаний может оказаться спорным показателем, если сотрудники полиции пойдут по легкому пути и начнут задерживать молодых людей за самые мелкие правонарушения — такую ситуацию иногда называют «выковыриванием изюма из булки» или «стрельбой по легкой мишени». Если на организации, отвечающие за реализацию политики, оказывается репутационное или финансовое давление, они будут естественным образом стремиться к «легким» целям. Иногда такое поведение называют «эффектом фисташки»: человек тихонько откладывает в сторону или возвращает в вазочку орешки, которые трудно расколоть.

Обсуждение

В чем бы ни заключались причины или объяснения этих трудностей, очевидно, что для их рассмотрения и разрешения необходимы дальнейшие обсуждения. С этой целью следует вновь собрать вместе специалистов-практиков и поставщиков услуг: задача, которую легко сформулировать, но зачастую сложно выполнить. Сквозные, «межсекторальные» или «междисциплинарные» практики на словах всегда считаются предпочтительными (см. элемент «сотрудничество» в принципе пяти «С» выше), но у каждой задействованной профессиональной группы неизбежно имеются собственные ценности, философия, методы работы и организационные приоритеты.

Кросс-секторальная деятельность часто опирается на «неустойчивое равновесие» организационных, профессиональных и даже личных отношений (см. Williamson и Weatherspoon, 1985; Williamson, 2017).

Зачастую поводом для дискуссии выступает оценка политики, но здесь мы должны проявить некоторую осторожность. Словосочетание «оценка молодежной политики» может иметь весьма разные значения (см. Loney et al., 2019). Безусловно, она является важным ориентиром для профессионального обсуждения политических инициатив, хотя даже в этой точке циферблата «часов» могут возникать разногласия по поводу принятых методик, приоритетных вопросов и сделанных выводов. Даже самые надежные и авторитетные оценочные исследования, в одностороннем порядке одобренные профессиональным сообществом, тем не менее могут быть проигнорированы, отмечены или запрещены к использованию при дальнейшей разработке политики (см. ниже), если они неудобны с политической точки зрения. Тем не менее молодежный сектор отстает от других направлений, в которых оценка занимает более высокое место в процессах развития политики. Оценка обеспечивает большую прозрачность и позволяет глубже понять политику и ее воплощение. Молодежная политика должна вкладывать больше ресурсов в оценку и публичное обсуждение результатов с соответствующими заинтересованными сторонами.

Развитие

Если мы хотим обеспечить дальнейшее развитие молодежной политики, то рано или поздно нам предстоит преодолеть несогласия и расхождения между точками зрения. Ни один политик не желает вступать на поле битвы, не говоря уже о том, чтобы оказывать поддержку воюющим сторонам (вероятно, именно такие проблемы зачастую возникают в молодежном секторе). Ожидая возобновления и сохранения политической поддержки и надеясь на нее, мы должны прийти к некоторому консенсусу при согласовании и отстаивании новых направлений.

Проведенные Советом Европы международные обзоры хода осуществления национальной молодежной политики, оказавшие в период их проведения (1997—2016 гг.) значительное влияние на направление молодежной политики в составе деятельности Молодежного департамента Совета Европы, первыми помогли создать базу для осмысления идеи «молодежной политики» в Европе (см. Williamson, 2002). С годами эта база продолжала расширяться, однако в конечном счете объем направлений молодежной политики, изучаемых в ходе обзоров, стал чрезмерно обширным и вышел за рамки компетенций и основной деятельности Молодежного департамента. В 2017 г. в ходе интенсивной дискуссии были уточнены ключевые области молодежной политики, относительно которых Молодежный департамент счел целесообразным предоставление государствам-членам мер по поддержке молодежной политики со стороны Совета Европы: в число этих областей вошли участие, информация, доступ к правам, социальная интеграция, мобильность и работа с молодежью. Вышеперечисленные направления также являются ключевыми областями молодежной политики Европейского союза; дополненные рядом других тем молодежной политики, они составляют основу содержания настоящего руководства и представляют собой наиболее распространенные и важные вопросы молодежной политики в Европе.

Заключение

Это сравнение может показаться несколько надуманным, однако вполне разумно рассматривать эволюцию молодежной политики как механические часы, которые идут, нуждаются в заводе, иногда останавливаются, а иногда спешат. Все факторы, способные сформировать «идеальный шторм» с точки зрения динамики молодежной политики, сходятся воедино очень редко: гораздо чаще различные факторы — от политических изменений до мер жесткой экономии — тормозят темпы развития. Однако в конечном счете развитие все-таки происходит. Несколько десятилетий назад не существовало даже концепции молодежной политики. Сегодня она является неотъемлемой частью политического диалога, располагающей, как будет продемонстрировано в частях 2 и 3, значительной национальной и транснациональной инфраструктурой и, как будет документально подтверждено в части 4, значительными ресурсами для ее поддержки. Это не означает, что развитие молодежной политики представляет собой неизбежное событие. Ей по-прежнему требуется отстаивать свою точку зрения, защищать свое место под солнцем и конкурировать

с другими потребителями ресурсов. Это нелегкая задача, и она требует умелого соблюдения баланса, что включает в себя как энергичные внутренние дискуссии (и неизбежно — некоторое несогласие), так и мощную внешнюю пропаганду силами эффективных альянсов в рамках того, что можно было бы назвать сообществом заинтересованных сторон «молодежной политики».

Вопросы для размышления

Можете ли вы назвать какое-либо направление молодежной политики в вашей ситуации, которое удалось сформировать в короткие сроки?

Можете ли вы назвать какое-либо направление молодежной политики в вашей ситуации, формирование которого заняло длительное время?

Можете ли вы ответить, в чем заключаются различия между этими направлениями?

Что стало отправной точкой конкретного аспекта молодежной политики?

Почему застопорилось осуществление конкретного аспекта молодежной политики?

Что поддерживает динамику осуществления конкретных аспектов молодежной политики?

Что тормозит динамику осуществления конкретных аспектов молодежной политики?

Заключение к части 1

В соответствии с высказыванием Канта о том, что «нет ничего более практичного, чем хорошая теория», часть 1 настоящего руководства содержит: изложение концепции политики, включая молодежную политику (глава 1); обсуждение понятий социальной интеграции и равных возможностей, которые часто рассматриваются как главная цель молодежной политики (глава 2); анализ различных способов получения «фактических данных» для использования в молодежной политике (глава 3); предложение рассматривать процесс принятия политических решений, осуществления, внедрения, профессионального обсуждения и (дальнейшего) развития молодежной политики как «часы», стрелки которых движутся с разной скоростью и всегда могут пойти или остановиться в разных точках циферблата (глава 4). В части 2 рассматриваются некоторые ключевые структуры, субъекты и механизмы, определяющие развитие молодежной политики на национальном уровне, а в части 3 — на европейском и международном уровнях. Часть 4 посвящена важнейшим инструментам и ресурсам, необходимым для осуществления молодежной политики, то есть ее внедрения на местах. В части 5 анализируются некоторые фактические данные о действенных решениях в молодежной политике. Завершается руководство кратким заключением.

ЧАСТЬ 2

**Национальное
стратегическое
управление
и инфраструктура**

Введение

Части 2 и 3 настоящего руководства посвящены стратегическому управлению молодежной политикой. «Стратегическое управление» — это сложный термин, которому непросто дать всеобъемлющее определение, но здесь мы понимаем его как способ осуществления властных полномочий в рамках управления молодежной политикой в контексте трех следующих вопросов:

- ▶ Кто имеет право голоса при принятии решений и формировании молодежной политики?
- ▶ Как выполняются решения в области молодежной политики?
- ▶ Кто несет ответственность за принятие решений в области молодежной политики?

Стратегическое управление молодежной политикой осуществляет широкий круг субъектов и структур на всех уровнях — от общинного и местного до международного и межправительственного. Поскольку молодежная политика является обобщающим термином, она не обязательно связана с одним органом или сформулирована в одном стратегическом документе, но может представлять собой набор устоявшихся политических практик, разработанных различными законодательными и исполнительными органами. Таким образом категории, которые будут описаны в частях 2 и 3, выходят за рамки официальных институтов и охватывают более широкий спектр субъектов и элементов инфраструктуры.

Часть 2 посвящена различным способам разработки, регулирования и структурирования молодежной политики на национальном уровне и состоит из трех глав. Первая из них — глава 5 — посвящена вопросам стратегического управления (начиная от местного и общинного уровня и заканчивая уровнем правительства страны). В главе 6 рассматриваются механизмы осуществления молодежной политики, включая вопросы кросс-секторального сотрудничества, инфраструктуры и финансирования. В главе 7 обсуждается вопрос о фактических данных и подотчетности.

Глава 5

Стратегическое управление национальной молодежной политикой

Введение

Несмотря на то что международные организации играют важную роль в разработке и объединении различных элементов молодежной политики, стратегическое управление большинством мер молодежной политики в первую очередь находится в руках национальных органов власти и других заинтересованных сторон (включая субнациональных, региональных и местных субъектов). В этой главе рассматриваются три области стратегического управления на национальном уровне, включая правовую базу молодежной политики и роль законодательных и исполнительных органов власти в стратегическом управлении молодежной политикой.

Правовая основа

Ряд основных законов европейских стран содержит открытое или подразумеваемое упоминание о молодежи и молодых людях. В конституциях большинства европейских стран присутствует по меньшей мере определение возраста зрелости как совпадающего с возрастом возникновения активного избирательного права (права участвовать в голосовании), но иногда отличающегося от возраста возникновения пассивного избирательного права (права выдвигать свою кандидатуру на выборах). Многие основные законы содержат положения, касающиеся особой защиты, предоставляемой государством несовершеннолетним, сиротам и другим «уязвимым» группам; зачастую эти положения опираются на международные документы (например, документы Организации Объединенных Наций или Совета Европы), касающиеся прав человека и прав ребенка. Применимые к молодежи законодательные положения также содержатся в законах, процессуальных или материально-правовых кодексах, регулирующих вопросы гражданского, уголовного и семейного права, а также в законах о правопреемстве и наследовании. В странах с единой национальной молодежной политикой или ее рамочной основой молодежная политика может быть закреплена в законодательстве более высокого порядка, например в конституции. В пункте 6 главы 2 Конституции Финляндии говорится, что «дети должны рассматриваться как равноправные личности и должны иметь возможность влиять сообразно уровню их развития на дела, затрагивающие их самих».

Конституция Португалии (2005) содержит отдельную статью, посвященную молодежи (ст. 70):

1. Молодежь пользуется особой защитой в реализации своих экономических, социальных прав и прав в культурной сфере, а именно:
 - a) в образовании, профессиональном обучении и в области культуры;
 - b) при приеме в первый раз на работу, а также в области труда и социального обеспечения;
 - c) в получении жилья;
 - d) в физическом воспитании и спорте;
 - e) в использовании свободного времени.
2. Молодежная политика должна иметь в качестве первостепенных целей развитие личности молодых людей, создание условий для их эффективного включения в активную жизнь, пробуждение в них тяги к свободному творчеству и воспитание в них сознательного стремления служить обществу.
3. Государство в сотрудничестве с семьями, школами, предприятиями, организациями, объединяющими людей по месту жительства, объединениями и фондами, действующими в области культуры, сообществами, занимающимися культурой и отдыхом, поощряет и поддерживает молодежные организации в достижении этих целей, а также международный молодежный обмен.

В других странах, где существуют национальные рамочные документы в области молодежной политики, молодежная политика сама по себе является частью более широкой системы развития. В Литве молодежь и молодежная политика входят в состав национальной стратегии развития, важной частью которого является Национальный план прогресса Литвы на период до 2030 г.

В некоторых европейских странах действуют особые законы о молодежи, в то время как другие страны включают вопросы молодежи в отдельные отраслевые законы, например об образовании или занятости. В 1993 г. Украина приняла закон «О содействии социальному становлению и развитию молодежи». Во Фландрии власти фламандской общины Бельгии разработали детальное постановление, касающееся молодежи, в том числе признания представительных молодежных органов; это постановление вошло в текст закона «Об обновлении политики в области прав молодежи и детей», принятого фламандским парламентом 20 января 2012 г. (Government of Flanders, 2012). В Италии, несмотря на отсутствие тематического национального законодательства, половина регионов приняла законы о молодежи в тех областях, которые лежат в сфере непосредственной ответственности региональных властей. Законодательство Исландии включает в себя два закона, напрямую затрагивающих молодежь: закон «О молодежной политике», регулирующий создание молодежных организаций и предоставление им государственной помощи, и закон «О молодежной деятельности». В Словении существует продуманная рамочная основа национальной молодежной политики, в которую входит закон «О молодежи» и закон «О Национальном молодежном совете», гарантирующий финансирование деятельности Совета из государственного бюджета.

В Эстонии также действуют два основных закона о молодежи: закон «О защите детей», который определяет принципы обеспечения прав и благополучия детей в возрасте от рождения до 18 лет, и закон «О работе с молодежью», который определяет молодость как возрастной диапазон между 7 и 26 годами и описывает обязанности различных органов власти в отношении молодежи (Child Protection Act, 2014).

Кроме того, в странах с четкой нормативно-правовой базой, регулирующей молодежную политику (включая описанные выше примеры Украины, Исландии, Словении и Эстонии), существует ряд вторичных правовых актов, которые дополнительно конкретизируют и переводят в практическую плоскость рамочные основы молодежной политики, включая стратегии и планы действий в отношении молодежи.

Вопросы для размышления

В чем заключается правовая основа молодежной политики в вашей ситуации?

Как часто и на каком уровне в нее вносятся изменения?

Какое воздействие оказывают эти изменения?

Центральные и местные органы стратегического управления

В разных странах существуют различные субъекты и структуры реализации центральной (правительственной/национальной) и местной молодежной политики, поскольку ситуация в этой сфере зависит от национальных обычаев, приоритетов правительства, характера общей модели управления (например, унитарной или федеральной) и характера политических сложностей, выявленных в соответствующих странах. В Европе также существует два основных типа институциональных структур в области молодежной политики:

- ▶ объединенная национальная молодежная политика или рамочная основа (такой подход принят, например, в Финляндии и Швеции), в соответствии с которой действия правительства регламентируются единым национальным документом в области молодежной политики; или
- ▶ интегрированная или секторальная молодежная политика, при которой молодежная политика «интегрируется» в другие сферы политики (такой подход принят, например, в Австрии, Норвегии и Дании); в Австрии все законодательные акты, предлагаемые министерствами правительства, должны проверяться на предмет влияния на молодежь (так называемая молодежная проверка).

В ряде стран две вышеописанные модели сочетаются в различных пропорциях.

Если говорить о децентрализованной молодежной политике, охватывающей региональные или федеральные субъекты и местные органы власти (муниципалитеты), то в этой сфере Европа отличается большим разнообразием подходов. Тем не менее среди них можно выделить три основных типа организационных механизмов, а именно:

- ▶ децентрализованная (или федеральная) институциональная модель, допускающая значительные различия между регионами и отсутствие совместимости между мерами политики, принятыми в административно-территориальных единицах страны (например, такой подход применяется в Соединенном Королевстве, которое включает в себя Англию, Шотландию, Уэльс и Северную Ирландию, и в Швейцарии); эта модель является наименее распространенной, поскольку немногие страны Европы допускают настолько высокую степень различий между мерами политики своих административно-территориальных единиц;
- ▶ субсидиарная (или дополняющая) институциональная модель, типичная для федеративных государств, таких как Германия или Бельгия, где различные уровни молодежной политики дополняют друг друга и действуют как части одной системы, несмотря на сохранение различий;
- ▶ централизованная или иерархическая институциональная модель, в которой региональная и местная молодежная политика подчинена центральным институтам власти и координируется ими (такой подход применяется, например, в Польше и Эстонии).

Во многих европейских странах действуют смешанные модели, сочетающие в себе элементы субсидиарных и иерархических систем. Приведенные ниже примеры (Германия и Эстония) охватывают две наиболее распространенные модели вертикального сотрудничества между центральными, региональными и местными органами власти.

Федеральная модель: Германия

В силу федеративного государственного устройства Германии стратегическое управление молодежной политикой является частью сложной системы, в которой различные субъекты (как государственные/правительственные, так и неправительственные) и различные уровни (федеральный, уровень федеральной земли (региона), муниципальный и местный) несут различную ответственность. Сотрудничество между государственными и негосударственными институтами и организациями во всех областях политики и стратегического управления определяется принципом делегирования полномочий, который гласит, что центральная (государственная) власть выполняет только те задачи, которые не могут быть выполнены отдельными лицами, группами или организациями на более локальном уровне.

На федеральном уровне за молодежную политику отвечает Федеральное министерство по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи. На региональном уровне (уровне федеральных земель) министерства и управления по делам молодежи иницируют, поощряют и развивают детскую и молодежную политику и соответствующие услуги. На местном уровне за планирование и финансирование услуг для детей и молодежи отвечают города и муниципалитеты, действуя через управления по делам молодежи. Местные управления по делам молодежи (нем. *Jugendämter*), которых насчитывается 600 по всей стране, состоят из комитета (принятие решений / осуществление надзора) и администрации (руководство, сотрудники) (*Jugendpolitik*, 2020).

Унитарная модель: Эстония

В Эстонии³ молодежная политика находится в ведении Министерства образования и науки и департамента по делам молодежи в его составе. Кроме того, в качестве национального центра работы с молодежью выступает специализированное подразделение министерства — Эстонский центр молодежной работы (ENTK). Согласно закону «Об организации местного самоуправления», местные органы власти Эстонии играют ключевую роль в организации деятельности на местном уровне, в частности работы с молодежью. Большая часть финансирования на цели работы с молодежью поступает из централизованного государственного бюджета и дополняется ресурсами местных муниципальных образований. Несмотря на отсутствие отдельных региональных или местных законов о работе с молодежью, во всех эстонских муниципальных образованиях либо имеется стратегия развития молодежи, либо вопросы молодежи входят в общий план развития конкретного муниципального образования. Сотрудничество между центральными и местными органами власти в основном предполагает следующие направления:

- ▶ финансовая поддержка работы с молодежью на местах за счет средств государственного бюджета;
- ▶ консультирование местных органов власти со стороны ENTK по вопросам разработки стратегий в отношении молодежи и организации работы с молодежью;
- ▶ обучение местных сотрудников (молодежных работников) из всех местных органов власти в ENTK;
- ▶ разработка ENTK схем учета и проверки работы с молодежью для использования местными органами власти (Youth policies in Estonia, 2017).

Вопросы для размышления

Соответствует ли ваша ситуация в отношении молодежной политики какой-либо из вышеописанных моделей?

Соответствует ли эта модель/структура потребностям молодежи и других заинтересованных сторон?

Располагают ли в вашей ситуации молодежь и молодежные организации четко определенными и достаточными точками доступа к стратегическому управлению молодежной политикой?

Парламентские структуры

Как и в случае с государственными институтами, в Европе существует большое разнообразие практики парламентского надзора и обеспечения подотчетности в вопросе молодежной политики. Европейская практика подотчетности

3. Информация по Эстонии является актуальной на момент составления настоящего руководства, однако сектор работы с молодежью в Эстонии проходил процесс реорганизации.

парламентов применительно к молодежной политике может быть в целом разделена на две группы:

- ▶ страны, в которых были созданы специальные парламентские комитеты по делам молодежи, включая Болгарию, Португалию, Соединенное Королевство и Хорватию;
- ▶ страны, в которых вопросами молодежи занимаются существующие парламентские комитеты, например Польша (Комитет по образованию, науке и молодежи) и Германия (Комитет по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи).

Парламентская деятельность по осуществлению надзора включает в себя следующие направления:

- ▶ контроль за деятельностью государственных органов власти (в контексте молодежной политики к ним относятся отраслевые министерства и органы исполнительной власти, ответственные за разработку и реализацию молодежной политики), включая соблюдение законодательства и бюджета;
- ▶ рассмотрение и принятие решений в отношении законодательных инициатив;
- ▶ инициирование публичных запросов по вопросам общей политики (включая слушания).

Эта надзорная деятельность общего характера может быть эффективной лишь в той степени, в какой парламент наделен полномочиями и пользуется ими.

Несмотря на то что молодежная политика остается второстепенным политическим вопросом и сама по себе нечасто становится объектом полномасштабного парламентского контроля, который обычно сосредоточен на более «стратегических» областях политики, таких как оборона или экономика, результатом парламентских запросов могут стать важные исследовательские и политические достижения, влекущие за собой изменения в структуре политики. Эти запросы могут выполняться временными органами, предусмотренными законодательством, такими как парламентские группы или специальные следственные комиссии.

В Англии Всепартийная парламентская группа по делам молодежи в составе Палаты общин (нижней палаты парламента Соединенного Королевства) провела масштабное исследование работы с молодежью (All-Party Parliamentary Groups, 2020), принесшее ряд результатов, в том числе:

- ▶ исследование функций и статуса работы с молодежью в Англии;
- ▶ изучение положений политики (достаточен ли объем работы с молодежью?);
- ▶ выводы и рекомендации для Соединенного Королевства.

Еще одно весьма значительное («влиятельное») расследование было предпринято Комитетом по делам детей, молодежи и образования при правительстве Уэльса после того, как в 2016 г. чиновники приняли знаковое решение лишить финансирования головной рабочий орган, объединявший молодежные НПО

в Уэльсе. Комитет не только провел оперативное расследование, зафиксировавшее текущую ситуацию в области работы с молодежью в Уэльсе, но и оказал давление на министра, ответственного за работу с молодежью, с тем чтобы тот поручил провести обзор выполнения стратегии «Расширение прав...»⁴; Комитет также инициировал в 2018 г. запрос по итогам расследования. Тот факт, что правительство Уэльса с новыми силами приступило к выполнению обязательств по работе с молодежью во всех ее многочисленных формах, подтверждается важными доказательствами — вплоть до того, что в 2020 г. объем финансирования работы с молодежью в Уэльсе был увеличен вдвое, а затем еще раз вдвое. Когда мы пишем эти строки, существует немалая вероятность прихода к согласию о том, что бюджет работы с молодежью в Уэльсе будет сохранен на период кризиса, связанного с COVID-19, и после его окончания. Сектор работы с молодежью в Уэльсе подчеркивает ключевую роль межпартийного комитета, который в любых обстоятельствах выступает в защиту работы с молодежью.

В Ирландской Республике Комитет по делам детей и молодежи в составе Эряхтаса (парламента) обладает широкими полномочиями, включая: сбор, печать и публикацию фактических данных; сбор материалов, получаемых от заинтересованных лиц или органов; подготовку рекомендаций по внесению изменений в законодательство и принятию новых законов; изучение любого нормативно-правового акта (закона); направление в любое соответствующее государственное ведомство или орган, занимающийся разработкой документов, запроса о предоставлении Комитету пояснительной записки по любому рассматриваемому нормативно-правовому акту или о посещении заседания Комитета с целью разъяснения любого такого акта; приглашение членов правительства или министров правительства посетить заседание Комитета для обсуждения политики, за которую они несут официальную ответственность; привлечение специалистов и экспертов; а также инспектирование молодежных проектов и программ по всей стране (Oireachtas, 2020).

4. Первой независимой молодежной политикой в Уэльсе стал документ под названием «Расширение прав: поддержка молодежи в Уэльсе» [*Extending Entitlement: supporting young people in Wales*] (National Assembly for Wales, 2000). Авторы этого документа отошли от принятого в Англии подхода, ориентированного на проблемы, в т. ч. подростковую беременность, злоупотребление психоактивными веществами, исключение из школы и правонарушения в среде молодежи, и вместо этого составили список позитивных возможностей и опыта (так называемый «пакет прав»), действие которого надлежало распространить на всех молодых людей. Признавая, что многие молодые люди получают доступ к этому пакету в индивидуальном и частном порядке, Комитет вместе с тем утверждал, что задача государственной политики заключается в распространении таких прав на тех молодых людей, которые, скорее всего, не смогут получить их другими способами. Философия документа «Расширение прав...» продолжает служить основой для разработки молодежной политики в Уэльсе и влиять на представления о молодежной политике по всей Европе, а фактически и в других частях мира.

Вопросы для размышления

Является ли парламент активным субъектом молодежной политики в вашей ситуации? В чем заключаются его последние действия в этой области?

Известно ли вам о каких-либо парламентских запросах в области молодежной политики в вашей ситуации? В чем заключалось их влияние на исследуемую область молодежной политики?

Заключение

В этой главе мы обсудили роль исполнительной и законодательной власти в реализации национальной молодежной политики. Между институциональными механизмами центральных и местных органов власти, а также механизмами парламентского надзора в вопросе молодежной политики существуют огромные различия. В некоторых случаях, особенно там, где исполнительная власть сильнее законодательной, ведущую роль может взять на себя только один институт (центральная власть); в других случаях все три элемента сотрудничают между собой или конкурируют за стратегическое управление молодежной политикой. Все эти элементы играют важную роль в разработке молодежной политики, а также в ее финансировании и реализации, которые будут обсуждаться в главе 6 ниже.

Глава 6

Осуществление, инфраструктура и финансирование

Введение

Тема стратегического управления молодежной политикой на национальном уровне касается не только ключевых институтов, ответственных за ее разработку: большое значение имеют и другие области осуществления молодежной политики, такие как источники финансирования, органы, ответственные за ее реализацию, и доступная инфраструктура. В этой главе рассматриваются различные механизмы осуществления, обеспечения инфраструктуры и финансирования, применяемые в разных странах Европы.

Осуществление

Разнообразие структур политики влечет за собой разнообразие методов ее осуществления. В странах Европы приняты как минимум три способа осуществления молодежной политики:

- ▶ через специальное учреждение (учреждения);
- ▶ через одно отраслевое министерство;
- ▶ через несколько отраслевых министерств.

Специальное учреждение (учреждения)

Страны, в которых ответственность за дела молодежи и осуществление национальной политики в молодежном секторе возложена на министерство, государственного секретаря или агентство по делам молодежи (независимый орган).

Этот сценарий нечасто встречается в странах Европы, однако подобные структуры существуют в Австрии, Бельгии, Ирландии, Люксембурге, на Мальте, в Словакии и Эстонии. Германия, являющаяся крупным федеративным государством, имеет особую систему осуществления, объединяющую множество элементов: с одной стороны, вовлеченность общества обеспечивается волонтерскими и действующими в соответствии с законом организациями поддержки, а с другой — управления по делам молодежи предоставляют молодым людям государственную поддержку (Jugendpolitik, 2020). Во многих областях работы с молодежью большинство услуг и возможностей предоставляется волонтерскими организациями поддержки. Они независимы и самостоятельно определяют содержание и цели своей деятельности в рамках правовой системы страны.

Одно отраслевое министерство

Страны, в которых отсутствует специальное министерство по делам молодежи, а вопросы молодежи находятся в ведении министерства, в компетенцию которого входят области, не всегда непосредственно связанные с молодежью: например, это может быть Министерство культуры и социальной защиты, Министерство образования, Министерство спорта.

В таких случаях обычной практикой правительства является создание специальных молодежных департаментов в составе этих министерств. Так обстоят дела во французском языковом сообществе Бельгии, в Италии, Латвии и Хорватии.

Несколько отраслевых министерств

Страны, в которых нет ни специального министерства, отвечающего за дела молодежи, ни департамента по делам молодежи в составе какого-либо министерства.

Вопросами, связанными с молодежью, занимаются различные министерства в зависимости от конкретного аспекта молодежной тематики. Так обстоят дела в Польше и Швейцарии, где вопросами молодежи занимаются, в том числе, министерства социальной защиты, образования, науки и культуры.

Вопросы для размышления

Какой орган отвечает за осуществление молодежной политики в вашей ситуации?

Насколько важна структура осуществления для проведения молодежной политики на местах?

Кросс-секторальное сотрудничество

Кросс-секторальное сотрудничество является важной составной частью осуществления молодежной политики, хотя оно не всегда присутствует в структурах стратегического управления. Передовая практика в области молодежной политики, включая руководящие принципы Молодежной стратегии ЕС от 2018 г., рекомендует национальным органам власти применять совместный, в том числе кросс-секторальный подход к осуществлению политики. Это означает, что качественную молодежную политику необходимо разрабатывать и осуществлять с участием органов власти, ответственных за все важные сферы жизни молодежи. С практической точки зрения кросс-секторальное сотрудничество при осуществлении молодежной политики предполагает, что на национальном и местном уровнях существует эффективная координация между молодежным сектором и другими стратегическими секторами. Для обозначения одних и тех же мер различные учреждения применяют

разные термины: межсекторальные, кросс-секторальные, межведомственные, сквозные, комплексные, межинституциональные. Главным общим знаменателем здесь является тот факт, что в кросс-секторальное сотрудничество вовлечены различные группы и институты, не ограничивающиеся традиционными и государственными субъектами стратегического управления. Существует по меньшей мере два различных способа развития кросс-секторального сотрудничества — горизонтальный и вертикальный, см. рис. 3.

Рис. 3. Типология кросс-секторального сотрудничества



Источник: Макс Фрас.

Наиболее распространенной формой горизонтального кросс-секторального сотрудничества является межсекторальное сотрудничество.

Национальные рабочие группы (НРГ) ЕС по молодежному диалогу организуют и координируют Молодежный диалог ЕС на национальном уровне в государствах — членах ЕС (см. главу 8). В разных странах НРГ имеют различный состав, но обычно они координируются национальным советом по делам молодежи и объединяют лиц, принимающих решения в области молодежной политики и других стратегических областях, представителей молодежного гражданского общества, а также независимых экспертов и специалистов-практиков в сфере молодежной политики и работы с молодежью (например, исследователей молодежи и молодежных работников) (National Working Groups, 2020).

Другой тип горизонтального кросс-секторального сотрудничества в интересах социальной интеграции объединяет организации молодежного сектора с организациями, работающими с молодежью в рамках других секторов, включая сектор образования, социального обеспечения или правосудия.

В других случаях кросс-секторальное сотрудничество осуществляется между различными государственными департаментами и отделами — подобное

взаимодействие также называется межминистерским сотрудничеством. В Испании Межминистерская комиссия по делам молодежи объединяет государственные департаменты, государственного секретаря по вопросам социального обеспечения и равенства, генерального директора Института молодежи (Injuve), генеральных директоров департаментов министерств, входящих в государственную администрацию, и председателя Национального совета по делам молодежи (INJUVE, 2010).

Вертикальное кросс-секторальное сотрудничество может объединять различные уровни государственного управления, включая национальный, региональный и муниципальный уровни. Многоуровневое сотрудничество осуществляется в тех странах, где центральные органы власти напрямую работают с региональными и местными органами. В Латвии Министерство образования работает более чем со 100 местными муниципалитетами по всей стране, обеспечивая подготовку муниципальных специалистов по работе с молодежью и проводя семинары по обмену опытом для молодежных работников. Подобный механизм помогает обеспечить согласованность между национальной молодежной политикой и местными молодежными стратегиями, а также единый подход к интеграции меньшинств (Latvian Ministry of Education and Science, 2020).

Вертикальное сотрудничество также может способствовать установлению связей между органами, разрабатывающими молодежную политику (например, министерствами или парламентами), и молодежью как таковой.

В Эстонии проект «Sinu mõju!», финансируемый программой «Erasmus+», объединил разработчиков политики и молодежь. В рамках этого проекта группа молодых людей из Нарвы, принадлежащих к числу меньшинств, встретилась с представителями местных властей и национального правительства, а также с членами эстонского и Европейского парламента, чтобы обсудить влияние молодежи на молодежную политику (Sinu mõju, 2020).

Вопросы для размышления

Какие платформы и процессы обеспечивают кросс-секторальное сотрудничество между соответствующими субъектами в молодежной сфере?

Какие факторы способствуют или препятствуют эффективному кросс-секторальному сотрудничеству в вашей ситуации?

Услуги для молодежи

Информирование и консультирование молодежи

Информирование и консультирование молодежи могут включать в себя целый ряд различных видов деятельности, осуществляться в рамках различных механизмов и предоставляться разнообразными «субъектами информирования».

Информирование и консультирование молодежи представляют собой постоянно меняющуюся сферу деятельности. В прошлом информация для молодежи

была в основном статичной, поступала из меньшего числа источников, контролировалась и предоставлялась немногочисленными поставщиками информации. В современной Европе характер появления информации для молодежи резко изменился: информация меняется и обновляется очень быстро, существуют тысячи источников и каналов ее получения. Поскольку разработка новых форматов информации ведется постоянно, зачастую их достоверность трудно оценить. В этих условиях молодые люди должны расти и находить свое место в обществе; сами по себе они являются не только потребителями, но и создателями и распространителями информации. Именно поэтому информирование молодежи играет важнейшую роль, помогая молодым людям находить и оценивать достоверную информацию.

Хотя ситуация с информированием молодежи в разных странах во многом различается, к категории «услуг по информированию молодежи» относятся следующие источники информации и организации:

- ▶ консультирование и наставничество по вопросам профориентации и карьерного роста;
- ▶ информационные услуги в области здоровья, в том числе по вопросам взаимоотношений и сексуальности;
- ▶ информация о социальном обеспечении и льготах;
- ▶ информационные услуги в области прав молодежи;
- ▶ информационные услуги в области защиты прав потребителей;
- ▶ услуги по юридическому консультированию молодежи;
- ▶ европейские программы повышения мобильности молодежи (волонтерство, работа, путешествия, образование, стажировки, совместные проекты);
- ▶ неформальные и внешкольные молодежные мероприятия и обмены.

Во многих странах Европы информационные и консультационные услуги для молодежи объединены — в основном с помощью онлайн-платформ. В Австрии Австрийская сеть информации для молодежи, с 2011 г. действующая под эгидой Федерального министерства труда, семьи и молодежи, создала и поддерживает службу Молодежного портала (см. www.jugendportal.at). Портал ориентирован на молодых людей в возрасте от 12 до 26 лет, проживающих в Австрии, и облегчает им доступ к информации по темам, связанным с молодежью, включая волонтерство, активную гражданскую позицию, занятость, права молодежи, здравоохранение, равенство и социальное обеспечение.

В Дании для молодых людей в возрасте от 12 до 25 лет действует государственная служба консультирования и обеспечения благополучия молодежи (Headspace). Служба работает с 2013 г. в онлайн-режиме, по телефону и через 18 офисов, распределенных по всей стране (см. www.headspace.dk).

В Латвии работает портал Jaunatnes Lietas («Дела молодежи») (см. www.jaunatneslietas.lv), который предоставляет информацию о молодежной гражданственности, волонтерстве, образовании, участии молодежи и молодежной политике как на национальном, так и на европейском уровне.

Работа с молодежью

Понятие «работа с молодежью» («молодежная работа») объединяет различные виды деятельности социального, культурного, образовательного или политического характера, осуществляемые совместно с молодежью или в ее интересах (Glossary on Youth, 2020). В силу этого работа с молодежью ведется разными структурами и институтами различным образом.

В рекомендации Совета Европы о молодежной работе термин «молодежная работа» описывается следующим образом:

«широкая концепция, охватывающая немалый набор мероприятий социального, культурного, образовательного, экологического и/или политического свойства, с молодыми людьми и для них, в группах или индивидуально. Молодежная работа осуществляется на платной и добровольной основе молодежными работниками; она основана на формальных и неформальных процессах обучения, ориентированных на молодежь и ее добровольное участие. Молодежная работа — это, в основном, социальная практика, деятельность молодых людей в обществе, в котором они живут, цель которой содействовать активной интеграции молодых людей в общественную жизнь и в процессы принятия решений».

Европейский союз в своей Молодежной стратегии определяет работу с молодежью следующим образом:

«широкая концепция, охватывающая большой спектр мероприятий социального, культурного, образовательного или политического свойства, с молодыми людьми и для них. Все чаще в перечень этих мероприятий также включают спорт и услуги для молодежи. Работа с молодежью относится к области «внешкольного» образования, а также к отдельным досуговым мероприятиям, проводимым профессиональными или добровольными молодежными работниками и молодежными лидерами, и основана на неформальных процессах обучения и принципе добровольного участия».

Очевидно, что идеи, использованные как основа для этих определений работы с молодежью (молодежной работы), во многом пересекаются, а на фоне существенного консенсуса возникают некоторые разногласия. Первый Европейский съезд по вопросам работы с молодежью, состоявшийся в 2010 г., был посвящен различиям в работе с молодежью (с точки зрения практических условий, рассматриваемых вопросов, типов вовлеченных групп молодежи и используемых методов), в то время как на втором Европейском съезде по вопросам работы с молодежью была предпринята попытка создать основу для снятия противоречий в рамках этих различий и между ними; участники съезда пришли к выводу о том, что вся работа с молодежью строится вокруг завоевания и предоставления «пространства» для участия и независимости молодежи, а также вокруг строительства «мостов», позволяющих упростить для молодых людей переход к следующим этапам жизни.

Структуры, обеспечивающие работу с молодежью, значительно различаются в разных странах Европы и даже внутри них: в то время как во многих европейских странах работа с молодежью широко признаётся, поощряется и финансируется государственными органами, включая достаточный объем государственного

финансирования, в других странах она имеет лишь второстепенный статус, а в некоторых — носит полностью волонтерский характер. Та деятельность, которая в одной стране считается прерогативой традиционных молодежных работников (как оплачиваемых специалистов-практиков, так и волонтеров), в другой может осуществляться консультантами, в третьей — соседями и семьями, а во многих других странах — отсутствовать как факт. Как правило, основная цель работы с молодежью заключается в том, чтобы предоставить молодым людям возможность самим определять свое будущее. Все чаще в перечень мероприятий в сфере работы с молодежью включают спорт и услуги для молодежи. Работа с молодежью относится к области «внешкольного» образования, чаще всего называемого неформальным или неофициальным обучением. Общей целью работы с молодежью является интеграция и включение молодежи в жизнь общества. Еще одной целью может являться личное и социальное освобождение молодежи от зависимости и эксплуатации. Работа с молодежью одновременно относится к системе социального обеспечения и к системе образования. В некоторых странах она регулируется законом и управляется государственными служащими, в особенности на местном уровне.

В докладе «Ценность работы с молодежью в Европейском союзе» [*The Value of Youth Work in the European Union*] (European Commission, 2014) было продемонстрировано, что, несмотря на отсутствие общих профессиональных стандартов в области работы с молодежью в ЕС, в Европе используются два общих знаменателя для молодежной работы: во-первых, молодежные работники в основном действуют в условиях, не предусматривающих принуждения, а во-вторых, молодежь принимает участие в этих мероприятиях на добровольной основе. Законодательство ЕС в сфере работы с молодежью также использует в этом отношении расплывчатые формулировки, что позволяет практиковать различные формы молодежной работы. В резолюции 2010/C 327/01 Совета Европейского союза о работе с молодежью заявляется следующее:

«Работа с молодежью осуществляется в рамках внешкольной работы и отдельных видов досуга, основывается на неформальных и неофициальных процессах обучения и добровольном участии <...> эти виды деятельности и процессы являются самоуправляемыми, совместно управляемыми или управляемыми под учебным или педагогическим руководством профессиональных или добровольных молодежных работников и молодежных лидеров и могут развиваться и подвергаться изменениям в соответствии с различной динамикой» (EU Council, 2010).

Структуры осуществления работы с молодежью отражают вышеописанное разнообразие.

Как уже отмечалось, Эстонский центр молодежной работы (ENTK) является национальным центром работы с молодежью в Эстонии и находится в административном подчинении у Министерства образования и науки Эстонии. Основная цель ENTK заключается в расширении и организации работы с молодежью в рамках национальной молодежной политики Эстонии. Согласно закону «Об организации местного самоуправления», местные органы власти играют ключевую роль в организации деятельности на местном уровне,

включая работу с молодежью, а бóльшая часть финансирования работы с молодежью также поступает из бюджета и собственных доходов местных муниципальных образований.

В Литве работа с молодежью является одним из двух основных векторов молодежной политики. Действующая Национальная программа развития молодежной политики, охватывающая период с 2011 по 2019 г., определяет два следующих основных направления политики: 1) обеспечение интересов молодежи посредством ориентированных на молодежь секторов государственной политики, включая образование, культуру, спорт, труд и занятость, жилье, здравоохранение, творчество и связанную с ними политику; и 2) работа с молодежью, то есть обучение молодежи, направленное на предоставление молодым людям возможности учиться на опыте и экспериментировать (волонтерская деятельность, независимость, самостоятельность).

В Нидерландах работа с молодежью в значительной степени децентрализована, осуществляется местными и региональными органами власти и является частью комплексного перечня услуг для молодежи. Осуществление работы с молодежью является неотъемлемой частью цепочки социальных вмешательств наряду с семьей, школой, обеспечением досуга, опекой и попечительством, психолого-психиатрической помощью, полицией и системой правосудия, органами, связанными с рынком труда, и местной социальной политикой (Ewijk, 2010). Центральная власть оказывает политическую поддержку, а также обеспечивает проведение исследований и получение фактических данных силами Национального института молодежи, Министерства социальной защиты и занятости и Министерства образования (Dutch youth care system, 2020).

Инфраструктура молодежной политики

Инфраструктура молодежной политики, включая службы работы с молодежью на местном и региональном уровнях, тесно связана с механизмами молодежной политики и их осуществлением. Как и в случае с политикой в области учебно-просветительской деятельности и ее инфраструктурой, правительство страны играет важную роль в развитии инфраструктуры молодежной политики, особенно в плане ее финансирования и правового обеспечения. Ряд локальных субъектов, таких как местные органы власти, организации гражданского общества и молодежные группы, также формируют повседневные реалии молодежных пространств и инфраструктуры и предоставляют ресурсы в соответствии с потребностями, интересами, местными условиями и существующей поддержкой, зачастую учитывая политические события, происходящие в данной стране или сообществе, и находясь под их влиянием.

В некоторых европейских странах, особенно в Южной и Восточной Европе, регулирование молодежных пространств и инфраструктуры остается недостаточным. Молодежные пространства и инфраструктура существенно различаются по качеству, масштабу и даже концепции.

- ▶ Наиболее регулируемым сектором и направлением инфраструктуры, предполагающим пространство для молодежи, является образование, в том числе внешкольное. Еще одной ключевой областью деятельности операторов молодежного пространства и инфраструктуры являются местные молодежные центры, которые управляются как государственными, так и частными организациями или организациями гражданского общества, а также оригинальные и инновационные инициативы НПО, предлагающие услуги для молодежи на постоянной и разовой основе.
- ▶ В странах с сильной централизованной государственной поддержкой молодежной политики (например, в Азербайджане) центральная власть оказывает значительную финансовую и инфраструктурную помощь, позволяющую вести работу с молодежью и оказывать молодежи услуги даже на местном уровне. Это также означает, что многие услуги для молодежи предоставляются государственными органами.

Местные и региональные органы власти являются ключевыми поставщиками услуг для молодежи, особенно в таких крупных странах, как Германия или Франция, где они несут основную нагрузку по оказанию услуг и где их бюджеты существенно превышают бюджеты центральных органов власти.

В небольших странах, таких как Кипр или Португалия, местные и региональные власти страдают от нехватки ресурсов и выделяют на молодежную инфраструктуру крайне ограниченные средства (за исключением столиц, располагающих гораздо большими бюджетами для всех направлений политики).

Испытываемые сегодня государственными системами трудности в области надлежащего обеспечения всеобщего доступа к образованию и рынку труда означают, что работа с молодежью все чаще затрагивает вопросы безработицы, неуспеваемости в учебе, маргинализации и социальной изоляции. Сфера работы с молодежью все чаще пересекается со сферой социальных услуг, которые уже оказываются социально ориентированными государствами. Теперь она включает в себя работу с такими аспектами, как образование, занятость, поддержка и наставничество, жилье, мобильность, уголовное правосудие и здравоохранение, а также с такими более традиционными направлениями, как участие, молодежная политика, культурная деятельность, скаутское движение, досуг и спорт. Работа с молодежью часто направлена на охват конкретных групп молодежи, таких как обездоленная молодежь из социально неблагополучных районов или молодежь из числа иммигрантов, включая беженцев и лиц, ищущих убежища. Иногда работа с молодежью может опираться на ту или иную религиозную традицию.

Вопросы для размышления

Какие виды молодежных пространств доступны в вашей ситуации и как изменились (если изменились) их характеристики за минувшие годы?

Кто финансирует эти пространства и обеспечивает их кадровыми ресурсами?

Как молодежь использует эти пространства?

Какие пространства доступны вам и вашей организации или сообществу?

Финансирование молодежной политики

Структуры и субъекты финансирования молодежной политики зависят от существующей системы молодежной политики и общего подхода к политике, в особенности в социальной и образовательной сфере. Во всех странах Европы основными источниками финансирования молодежной политики являются:

- ▶ национальные бюджеты (средствами распоряжается одно отраслевое министерство, как в Люксембурге, или несколько, как во Франции);
- ▶ местные и муниципальные бюджеты (особенно в тех странах, где за конкретные услуги, такие как работа с молодежью, социальная работа, система формального образования, местный транспорт, кружки и курсы и т. д., отвечают местные органы власти или муниципалитеты);
- ▶ специальные налоги и фонды (например, налог на организаторов лотерей в Финляндии);
- ▶ частные инициативы (например, программа развития предпринимательства ENTRUM в Эстонии);
- ▶ международное государственное финансирование, включая средства ЕС (например, Европейский социальный фонд в Словении) и другие иностранные/донорские взносы (такие как гранты ЕЭЗ и Норвегии в Эстонии, финансирование по линии ООН и USAID в Грузии, Украине, Сербии, Албании и Черногории).

В небольших странах, таких как Эстония или Словакия, финансирование в основном предоставляется центральными органами власти и распределяется через одно отраслевое министерство (в обеих странах это министерства образования и науки). Дополнительное финансирование также может предоставляться или распределяться специализированными организациями в рамках отраслевых министерств (например, к таким организациям относятся IUVENTA в Словакии и ENTK в Эстонии). В более крупных и федеративных государствах, а также в государствах с широким подходом к молодежной политике финансирование молодежной политики осуществляется с применением сквозного или кросс-секторального подхода посредством комплексных программ, охватывающих все связанные с молодежью области, включая образование, занятость, профессиональную подготовку и волонтерскую работу (в случае Франции). Важным аспектом финансирования молодежной политики является выделение средств напрямую молодежи и молодежным

организациям, включая организации гражданского общества и их объединения. В большинстве европейских стран правительства оказывают существенную поддержку молодежным организациям: так, во Франции благодаря широкому подходу к молодежной политике финансирование волонтерских организаций составляет всего 0,5% от общего бюджета государства, выделяемого на молодежную сферу (около 500 млн евро), а в Эстонии на них выделяется до трети от общего бюджета молодежной политики (около 3 млн евро).

Министерство образования и культуры Финляндии финансирует молодежную сферу за счет доходов от игровой деятельности и бюджетного финансирования. По данным Министерства образования и культуры, «почти 30 процентов доходов от игровой деятельности, используемых для поддержки работы с молодежью, направляются на деятельность организаций молодежного сектора с целью укрепления предпосылок для гражданской деятельности и работы НПО с молодежью» (Finland Youth Wiki, 2020).

Один из ключевых вопросов финансирования молодежной политики заключается в том, каким образом происходит целевое резервирование средств и расстановка приоритетов. В некоторых странах Европы, характеризующихся узкой направленностью молодежной политики и ограниченными бюджетами, большая часть средств, выделяемых на молодежную политику, зачастую расходуется на главные или приоритетные проекты и программы, при этом сбалансированному распределению средств между различными областями и программами или приоритетами, закрепленными в стратегических документах по молодежной политике, уделяется мало внимания. Страны с узкой направленностью молодежной политики (например, Эстония), как правило, выделяют ресурсы на работу с молодежью, неформальное образование и обучение. Страны с широким подходом к молодежной политике (например, Франция) привлекают ресурсы для решения всего спектра вопросов, связанных с молодежью, включая образование и занятость.

С другой стороны, в тех странах, где молодежная политика опирается на кросс-секторальный или интегрированный подход вместо сводного аналитического документа, органы, занимающиеся разработкой и координацией политики, не могут влиять на финансирование. В Англии в настоящее время за молодежную политику отвечает отраслевое министерство (Департамент цифровых технологий, культуры, СМИ и спорта), однако оно не является основным финансовым донором, поскольку за финансирование своих политик и программ отвечают отдельные департаменты (министерства). В Нидерландах за всю политику, связанную с молодежью, разделяют ответственность четыре министерства (Министерство здравоохранения, социального обеспечения и спорта; Министерство безопасности и юстиции; Министерство образования, культуры и науки; Министерство социальной защиты и занятости), поэтому определить объем государственных средств, выделяемых на молодежь, затруднительно.

Вопросы для размышления

Проанализируйте любой элемент или параметр молодежной политики, осуществлявшейся в вашей ситуации. Кто отвечал за его реализацию и как она финансировалась?

Какие положительные стороны этого процесса вы можете отметить? Какие аспекты требуют улучшения?

Насколько молодежь в вашей ситуации осведомлена о финансировании, выделяемом государственными органами на молодежную политику?

Заключение

В этой главе мы обсудили процесс осуществления национальной молодежной политики. Как и в случае со стратегическим управлением, правительством и законодательными органами, процессы осуществления характеризуются серьезными различиями с точки зрения финансирования (особенно его источников), органов, отвечающих за осуществление, и инфраструктуры молодежной политики. Осуществление политики часто опирается на фактические данные и зависит от структур подотчетности (или их отсутствия). Оба этих вопроса рассматриваются в главе 7 ниже.

Глава 7

Фактические данные и подотчетность

Введение

В этой главе мы изучаем источники фактических данных, необходимых для целей молодежной политики, включая исследования и данные, используемые на национальном уровне, но поступающие при этом из различных источников (от местных до международных), а также понятие подотчетности и то, как оно влияет на планирование и осуществление политики.

Исследования и фактические данные в области молодежной политики

Для эффективной реализации на практике молодежную политику желательно формировать на основе исследований; тем не менее, как уже описано выше, определение необходимого типа исследований и того, что следует понимать под фактическими данными, может само по себе оказаться сопряженным с серьезными противоречиями.

Несмотря на отсутствие универсального стандарта фактических данных, необходимых для разработки молодежной политики, и на наличие проблем, связанных даже с их категоризацией, Молодежная стратегия ЕС 2018 г. рекомендует национальным органам власти разрабатывать политику, опираясь на анализ реальных условий, в которых живет молодежь. Несколько государств — членов ЕС разработали подробные руководящие принципы в отношении фактических данных, используемых для целей политики.

Формирование политики на основе фактических данных является одной из главных характеристик качественной молодежной политики и опирается на убеждение в том, что молодежная политика должна разрабатываться не только в соответствии с политическими и нравственными целями, но и на основе корректной эмпирической информации о социальном положении молодежи во всех слоях общества, а также об изменениях ее ожиданий, установок и образа жизни. Научно обоснованная политика использует два источника знаний: научные исследования и практический опыт. Оба они одинаково важны для разработки политики и сбора соответствующих актуальных исследований по проблемам молодежи; в условиях, когда имеющихся материалов недостаточно, необходимо инициировать проведение таких исследований.

Фактические данные и исследования в области молодежной политики могут предоставляться многочисленными институтами и источниками, включая следующие:

- ▶ международные организации (например, Совет Европы, Европейская комиссия и Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере);
- ▶ национальные государственные и частные учреждения (например, государственные исследовательские центры и университеты);
- ▶ аналитические центры (например, youthpolicy.org) и институты, занимающиеся исследованиями молодежи (например, нидерландский Институт молодежи (NJI), Международная молодежная служба Германии (IJAB) или Платформа молодежных исследований (JOP) во фламандском языковом сообществе Бельгии);
- ▶ международные и местные организации гражданского общества и благотворительные организации (например, Save the Children, Plan International или Transparency International).

В Люксембурге подход, основанный на фактических данных, является основным, хотя и общим принципом национальной молодежной политики. Статья 2.3 закона «О молодежи» от 2008 г. гласит, что молодежная политика основывается на информации о положении молодежи (Gesetzliche Grundlagen, 2020). В Нидерландах связь с фактическими данными обеспечивается на уровне институциональных, а не правовых инструментов. Министерство здравоохранения, социального обеспечения и спорта несет системную ответственность за процесс обмена информацией между правительством и сообществом исследователей молодежи, а нидерландский Институт молодежи получает от министерства полномочия и финансирование для сбора, проверки и распространения информации по молодежным вопросам, которая может поддержать специалистов в этой области и помочь муниципалитетам сформировать собственную местную молодежную политику (NJI, 2020). В Швеции закон «О молодежной политике» от 2004 г. гласит, что условия жизни молодежи следует регулярно отслеживать с использованием показателей, относящихся ко всем соответствующим областям политики (Swedish Parliament, 2004).

В Австрии для включения вопросов молодежи в деятельность всех министерств и все государственные меры политики используется так называемая «молодежная проверка» — ориентированная на воздействие система оценки влияния, законодательно утвержденная в январе 2013 г. Закон «О молодежной проверке» предусматривает, что все новые законодательные и нормативные инициативы должны оцениваться на предмет потенциальных последствий для детей, молодежи и молодых взрослых. Этот документ облегчает участие в законодательном процессе молодежных организаций, таких как Национальный совет по делам молодежи, и обеспечивает взвешенную оценку влияния всех законодательных инициатив, имеющих отношение к молодежи (Youth Participation, 2020).

В Сербии Министерство молодежи и спорта ежегодно проводит общенациональное анкетирование молодежи в целях анализа потребностей и положения молодежи в стране. Средства на проведение этого анкетирования, которое является обязательным мероприятием, ежегодно выделяются из государственного бюджета. Национальный совет Сербии по делам молодежи

также проводит собственное общенациональное анкетирование молодежи, которое дополняет проводимое министерством исследование ситуации в области потребностей молодежи.

Вопросы для размышления

Известно ли вам о специалистах по исследованиям молодежи в вашем сообществе или стране? Читаете ли вы исследования, посвященные молодежи?

Какие исследования или фактические данные в области молодежной политики вы используете в вашей ситуации?

Каким образом вы используете их?

Совпадают ли они с исследованиями и фактическими данными, используемыми в национальной молодежной политике вашей страны (если применимо)?

Подотчетность в молодежной сфере

Подотчетность обеспечивает надзор и официальный контроль за действиями и решениями государственных должностных лиц и позволяет гарантировать, что инициативы правительства соответствуют своим целям и задачам и отвечают потребностям общин и субъектов, на которых они нацелены, способствуя тем самым повышению эффективности управления. Общая и секторальная подотчетность в сфере молодежной политики касается подотчетности исполнительных (государственных) органов по отношению к основным целевым сообществам и субъектам молодежной политики (молодежь, молодежные группы и организации). Как правило, полномочия по обеспечению подотчетности возложены на представительный орган данного сектора, который может выражать взгляды молодежи, молодежных групп и организаций. Обычно его функции выполняет национальный совет по делам молодежи или федерация молодежных организаций. По причине разнообразия и сложности правовых и политических систем в разных странах Европы невозможно выделить единую «европейскую модель» деятельности советов по делам молодежи. Правовые определения национальных советов по делам молодежи имеют разный объем и отличаются в деталях. Некоторые страны дают лишь базовое определение. В Косово⁵ совет по делам молодежи представляет собой «молодежный представительный орган, состоящий из представителей некоммерческих молодежных организаций центрального и местного уровня». В других странах связь между советом по делам молодежи и системой молодежной политики определена более конкретно. В Бельгии (Фландрия) правительство учредило официальный совет по делам молодежи, который предоставляет консультации и экспертные знания по вопросам, касающимся молодежи, а также по запросу

5. Все содержащиеся в настоящем тексте ссылки на Косово, будь то на территорию, институты или население, следует толковать в контексте резолюции 1244 Организации Объединенных Наций Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово.

правительства или парламента выступает от лица молодежи, что является частью механизма стратегического управления молодежной политикой.

Наиболее важным аспектом системы подотчетности в молодежной сфере является то место, которое занимают механизмы обеспечения подотчетности в молодежной сфере (советы по делам молодежи) в структуре стратегического управления политикой. Прежде всего необходимо дать определение совету по делам молодежи и его функциям; советы по делам молодежи также могут играть важную роль в формировании молодежной политики (см. Holtom et al., 2016). В Словении разработана одна из наиболее всеобъемлющих в Европе нормативно-правовых баз, регулирующих деятельность совета по делам молодежи. Полное определение, содержащееся в национальном законодательстве, гласит:

«Национальный совет Словении по делам молодежи является добровольным объединением национальных молодежных организаций, имеющих статус организации, представляющей интересы общества в молодежном секторе в соответствии с законом, регулирующим интересы общества в молодежном секторе» (Youth Council Act, 2000).

Помимо этого, словенское законодательство гласит, что Национальный совет Словении по делам молодежи и советы по делам молодежи на базе местных сообществ представляют интересы молодежных организаций, которые являются их членами, и сотрудничают с советами по делам молодежи на базе местных сообществ и другими организациями молодежного сектора, которые не являются их членами, а также с другими субъектами. В Бельгии (Фландрия) правовая система предусматривает полную интеграцию Совета по делам молодежи в молодежную политику:

«Правительством Фландрии предусмотрено создание Совета по делам молодежи, задача которого состоит в том, чтобы по собственной инициативе в соответствии с запросом правительства и парламента Фландрии решать все вопросы, касающиеся молодежи, и представлять ее интересы» (Eutrio.be, 2010).

Правительство Фландрии регулярно обращается к Совету по делам молодежи за консультациями по проектам законов, постановлений и решений в области реализации молодежной политики Фландрии. Кроме того, закон гласит, что Совет по делам молодежи имеет право одобрить или отклонить рекомендации. Предполагается, что правительство Фландрии дает толкование и разъясняет Совету по делам молодежи свои решения по рекомендациям, касающимся полномочий правительства Фландрии.

В Бельгии (Валлония) Совет по делам молодежи французского языкового сообщества также упоминается в законодательстве региона и обеспечивает участие и представительство всей молодежи французского языкового сообщества. В Ирландии Национальный совет Ирландии по делам молодежи (NYCI) является закрепленным в законодательстве представительным органом волонтерских молодежных организаций. Он использует свой коллективный опыт для решения вопросов, оказывающих влияние на молодежь. Задача Совета заключается в том, чтобы обеспечить всем молодым людям права и возможности для развития

навыков и формирования уверенности, необходимых для полноценного участия в жизни инклюзивного общества в качестве активных граждан. Роль NYCI как социального партнера в обществе и волонтерского компонента социального партнерства в Ирландии закреплена в законодательстве посредством закона «О работе с молодежью» от 2001 г. Аналогичным образом в Дании Совет Дании по делам молодежи (DUF) официально включен в национальное законодательство со следующей формулировкой:

«Совет Дании по делам молодежи представляет собой организацию, оказывающую услуги и представляющую интересы детских и молодежных организаций Дании. DUF поддерживает участие молодежи в организациях и осуществлении демократии на местном, национальном и международном уровнях» (Danish Youth Law, 2015).

Не во всех странах правительства признают и поддерживают советы по делам молодежи. В ряде европейских стран активные и представительные советы по делам молодежи не признаются правительствами; кроме того, в них не действуют независимые механизмы подотчетности в молодежной сфере. Например, так обстоят дела в Беларуси, где Белорусский союз молодежных и детских общественных объединений «РАДА», объединяющий более 20 молодежных организаций, не может законно функционировать внутри страны и в настоящее время официально зарегистрирован в Литве (RADA, 2020).

Заключение

Источники фактических данных в области молодежной политики могут варьироваться от локальных до международных; они включают в себя исследования и данные, полученные заинтересованными сторонами как внутри молодежного сектора, так и за его пределами. При разработке и осуществлении политики они могут применяться различным образом, однако структуры подотчетности, в особенности объединяющие молодежь, молодежные организации и разработчиков политики, способствуют более широкому использованию имеющейся информации, а также разработке и осуществлению политики на основе фактических данных.

Вопросы для размышления

Какие системы, процессы и инструменты используются для оценки молодежной политики в вашей стране?

Существуют ли в вашей стране официально признанные и основанные на принципе участия структуры, организации или советы, которые способны привлечь правительство к ответственности за решения в области молодежной политики?

Считаете ли вы достаточным количество исследований и фактических данных о различных группах молодежи в вашей стране/ситуации, их потребностях и возможной политике, способной удовлетворить эти потребности?

Заключение к части 2

В части 2 были рассмотрены примеры стратегического управления и инфраструктуры, которые требуются для разработки и осуществления молодежной политики на национальном уровне. Следует отметить, что они представляют собой элементы сложной мозаики, которая может складываться различным образом в разных условиях. Принятие решений и самоопределение на национальном уровне по-прежнему имеют первостепенное значение в области молодежной политики; зачастую ответственность за них перекладывается на более низкие уровни стратегического управления и естественным образом подчиняется принципу делегирования полномочий, в результате чего многие решения могут приниматься на местном уровне. Тем не менее потенциал и последствия принятия таких решений на местном уровне вполне могут регулироваться национальной нормативно-правовой базой и методами парламентского контроля. Кроме того, эффективная молодежная политика зависит от различных форм кросс-секторального сотрудничества и услуг для молодежи, которые включают в себя содержательное информирование молодежи и работу с молодежью. Структура и устойчивость молодежной политики на национальном уровне также зависят от наличия актуальных данных исследований и соответствующих каналов подотчетности.

ЧАСТЬ 3

**МЕЖДУНАРОДНОЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
И ИНФРАСТРУКТУРА**

Введение

Если в части 2 мы рассматривали стратегическое управление молодежной политикой и инфраструктуру на национальном уровне, то часть 3 посвящена анализу возрастающей роли международных институтов в процессах дополнения, формирования и изменения характера «молодежной политики». В главе 8 рассматривается роль Европейского союза, а в главе 9 — вклад Совета Европы. С 1998 г. между этими двумя институтами также существует официальное партнерство, которое оказало значительное влияние на развитие молодежной политики во всех странах Европы; оно описывается в главе 10. На глобальном уровне все больше внимания вопросам молодежи и молодежной политики уделяет Организация Объединенных Наций (глава 11), а голос молодежи на всех этих уровнях представлен в том числе (или, возможно, по принципу «первый среди равных») Европейским молодежным форумом (глава 12).

Глава 8

Европейский союз

Введение

Европейский союз представляет собой политический и экономический союз 27 государств-членов, а также правовое сообщество. В особо определенных сферах регулирования право ЕС имеет приоритет над национальным правом, что является нормой прямого действия; при этом положения директив ЕС должны быть транспонированы в национальные законодательства, а постановления ЕС вступают в силу на национальных территориях немедленно. Право Европейского союза представляет собой самостоятельную правовую систему, в основе которой лежит избираемый напрямую парламент, Совет, представляющий государства-члены (действующие совместно в качестве соавторов законодательства), суд, обеспечивающий единообразное применение законов, и администрацию, подотчетную ее гражданам. Начиная с 1950-х годов ЕС представляет собой Союз (ранее «Сообщество») не только государств, но и граждан. Несмотря на то что государства-члены передали свои полномочия, подписав международные договоры, он является не международной, а наднациональной организацией. Первоначальные причины создания ЕС вытекали из желания установить более тесные торговые отношения, однако за истекший период они способствовали созданию «еще более тесного союза», охватывающего более глубокие политические и социальные аспекты.

Экономическая интеграция постепенно повлекла за собой объединение правовой сферы, в которой все более важным становился компонент защиты основных прав и все более пристальное внимание уделялось ценностям. Однако в ведение Союза были переданы не все сферы регулирования и разработки политики, поэтому политика в области молодежи, определенная статьей 165 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) (в связи со статьей 6), остается в национальной компетенции. Тем не менее это не препятствует государствам-членам сотрудничать в вопросах молодежной политики, пользуясь преимуществами глубокой интеграции в других областях.

Молодежная политика представляет собой относительно новую область политики для институтов и структур ЕС. Хотя первые официальные упоминания о европейской молодежной политике восходят к Договору об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) от 1957 г. (статья 50 договора гласила, что «государства-члены будут способствовать, в рамках общей программы, обмену молодыми трудящимися»), молодежь и молодежная политика играли незначительную роль в деятельности Союза вплоть до Маастрихтского договора 1992 г. (см. ниже).

Формирование политической повестки дня ЕС

Общее направление и приоритеты политики ЕС определяются Европейским советом. Членами Европейского совета являются главы государств или правительств 27 государств — членов ЕС, председатель Европейского совета и председатель Европейской комиссии. Совет не является официальным учреждением: он не разрабатывает, не обсуждает и не принимает законы ЕС, но при этом определяет политическую повестку дня ЕС, традиционно принимая по итогам своих заседаний «заклучения», в которых указываются вопросы, вызывающие беспокойство, и необходимые для их решения меры.

Несмотря на то что повседневное стратегическое управление молодежной политикой относится к ведению официальных институтов (Совета Европейского союза, Европейской комиссии и Европейского парламента (см. ниже)), Европейский совет утвердил ряд важных заключений, касающихся вопросов молодежи и молодежной политики, включая изложенные ниже.

- ▶ В марте 2005 г. Европейский совет принял Европейский молодежный пакт — кросс-секторальный политический документ, касающийся потребностей молодежи и их интеграции в Лиссабонскую стратегию.
- ▶ В декабре 2012 г. Европейский совет призвал Совет ЕС принять рекомендацию о создании инициативы «Гарантия для молодежи».
- ▶ В декабре 2016 г. Европейский совет призвал продлить программу «Гарантия для молодежи», приветствовал возросшую поддержку Инициативы по обеспечению занятости молодежи (YEI) и предложил продолжить работу над недавними инициативами Комиссии в молодежной сфере (European Council Oversight Unit, 2019).
- ▶ В декабре 2017 г. Европейский совет призвал государства-члены и институты ЕС содействовать признанию дипломов о высшем образовании, активизировать мобильность молодежи, улучшить цифровые навыки и расширить изучение языков (там же).

Стратегическое управление молодежной политикой в ЕС

В управлении молодежной политикой ЕС участвуют три основных института ЕС.

- ▶ Европейский парламент представляет граждан ЕС и избирается ими напрямую; вопросами молодежной политики занимается парламентский Комитет по культуре и образованию (CULT). Дополнительную информацию см. на странице https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_en.
- ▶ Совет Европейского союза представляет правительства отдельных государств-членов. Основной структурой, занимающейся вопросами молодежной политики на операционном уровне в составе Совета, является молодежная рабочая группа — одно из организационных подразделений Совета по образованию, делам молодежи, культуре и спорту (EYCS). Сферы политики, которыми занимается EYCS, составляют основную ответственность государств-членов. Таким образом роль ЕС в области молодежной политики заключается в обеспечении механизма

для сотрудничества между государствами-членами и обмена информацией и опытом в областях, представляющих общий интерес. Дополнительную информацию см. на странице https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_en.

- ▶ Европейская комиссия представляет интересы Союза как единого целого. За молодежную политику отвечает Генеральный директорат Комиссии по образованию, молодежи, спорту и культуре (DG EAC) совместно со своим исполнительным органом — Исполнительным агентством по образованию, аудиовизуальным технологиям и культуре (EACEA), которое отвечает за направления программ ЕС в централизованном управлении (например, за некоторые мероприятия в рамках программы «Erasmus+»). Дополнительную информацию см. на странице https://ec.europa.eu/info/index_en.

В совокупности эти три института разрабатывают меры политики и законы, которые применяются на всей территории ЕС. Если говорить об общем принципе, то Комиссия предлагает новые законы, а Европейский парламент и Совет ЕС принимают их. Затем Комиссия и государства-члены проводят эти законы в жизнь, а Комиссия обеспечивает их надлежащее применение и внедрение (EU Institutions, 2020).

Помимо действующей статьи 165 ДФЕС (см. ниже), компетенции ЕС в области молодежной политики были установлены в рамках открытого метода координации (ОМК), который является одним из наименее централизованных механизмов выработки политики ЕС и основан на добровольном сотрудничестве государств — членов ЕС. Согласно ОМК, молодежная политика ЕС в наибольшей степени зависит от Европейской комиссии, разрабатывающей такие «мягкие» инструменты политики, как Молодежная стратегия ЕС и различные показатели. Все эти инструменты иницируются и утверждаются Советом ЕС и Европейским парламентом; Комиссия содействует осуществлению текущей работы и представляет инструменты двум другим институтам для окончательного утверждения.

Эволюция молодежной политики в ЕС

В 1992 г. статья 50 Договора об учреждении ЕЭС от 1957 г. о способствовании «обмену молодыми трудящимися» была перенесена в статью 126 Маастрихтского договора, причем термин «молодые трудящиеся» был заменен более широким понятием «молодежь», что расширило сферу молодежной политики ЕС, все же ограничив ее сферой образования (поскольку статья 126 посвящена именно ей). Кроме того, полномочия по этому вопросу ограничиваются поощрением сотрудничества между государствами-членами и, при необходимости, поддержкой и дополнением их действий при полном сохранении ответственности государств-членов за содержание учебных программ и организацию систем образования, а также за их культурное и языковое разнообразие. На первом этапе развития (1992—2001 гг.) компетенции ЕС ограничивались поддерживающими и вспомогательными мерами.

Несмотря на расширение охвата институтов ЕС в отношении молодежной политики (от «молодых трудящихся» к «молодежи» в целом), физический масштаб деятельности сократился, а возможности для влияния уменьшились, поскольку статья 126 не наделяет институты ЕС формальными законотворческими полномочиями. Такое положение оставалось неизменным на момент пересмотра Амстердамского и Ниццкого договоров. В соответствии с Лиссабонским договором в статью 165 ДФЕС было добавлено новое положение о поощрении участия молодежи в демократической жизни Европы (а также о предложении Союзу поддерживать молодежные обмены и мобильность молодежных работников, включенном в эту статью ранее).

В конце 1990-х гг., когда члены ЕС начали более тесно сотрудничать по социальным вопросам, Европейская комиссия сделала еще один шаг, опубликовав в 2001 г. официальный документ «Новый импульс для европейской молодежи» (European Commission, 2001). Он стал катализатором эволюции молодежной политики в ЕС. В этом документе каждому государству-члену предлагалось назначить национального координатора в качестве представителя Комиссии по вопросам, связанным с молодежью. В документе также были определены четыре приоритетных направления: во-первых, внедрение новых методов, предоставляющих молодежи возможности для участия в общественной жизни; во-вторых, улучшение информирования молодежи по вопросам европейской повестки дня; в-третьих, поощрение волонтерской деятельности; и в-четвертых, получение дополнительных знаний и углубление понимания вопросов, связанных с молодежью. Кроме того, в официальном документе содержалось предложение более активно учитывать молодежный аспект при разработке других тематических стратегий, в том числе в сфере образования и профессиональной подготовки (включая неформальное обучение), занятости и социальной интеграции, здравоохранения и борьбы с дискриминацией, а также поддержки самостоятельности молодежи. На основе четырех приоритетных областей, изложенных в официальном документе, Совет создал рамочную основу для европейского сотрудничества в молодежной сфере. С начала 2000-х гг. европейское сотрудничество в молодежной сфере развивалось по нарастающей: его первым результатом стал Европейский молодежный пакт 2005 г., затем разработка первой Молодежной стратегии ЕС на 2010—2018 гг., а следом за ней — второй Молодежной стратегии ЕС на 2019—2027 гг.

Вкратце, Европейский молодежный пакт 2005 г. расширил (учитывая в должной мере основополагающие принципы ЕС, в том числе принцип делегирования полномочий) сферу европейского сотрудничества в области молодежной политики, распространив ее на образование, занятость и семейную жизнь. Молодежная стратегия ЕС на второе десятилетие XX века под девизом «Инвестиции и расширение прав и возможностей» была направлена, помимо прочих приоритетов, на создание более широких и равных возможностей для всех молодых людей в сфере образования и на рынке труда, а также на поощрение активной гражданской позиции, социальной интеграции и солидарности всех молодых людей (полный перечень приоритетов см. ниже). Текущая молодежная стратегия ЕС, озаглавленная «Вовлечение, налаживание связей, расширение прав и возможностей», направлена на охват более широких кругов молодых

людей, укрепление их возможностей в отношении мобильности и их поддержку в рамках работы с молодежью. Более подробно эти цели рассматриваются ниже.

Молодежные стратегии ЕС

Как уже объяснялось выше, полномочия ЕС в области молодежной политики ограничиваются координацией добровольных действий государств-членов и обеспечением руководства и помощи в соответствующих ситуациях. Первая Молодежная стратегия ЕС на 2010—2018 гг. была направлена на координацию подобных инициатив в восьми областях:

- ▶ занятость и предпринимательство;
- ▶ социальная интеграция;
- ▶ участие;
- ▶ образование и профессиональная подготовка;
- ▶ здоровье и благополучие;
- ▶ волонтерская деятельность;
- ▶ молодежь и мир;
- ▶ творчество и культура.

Реализация стратегии осуществлялась двумя методами. Во-первых, она затрагивала конкретные молодежные инициативы, ориентированные на молодежь в целях поощрения неформального обучения, участия, волонтерской деятельности, работы с молодежью, мобильности и информации. Во-вторых, она была направлена на интеграцию кросс-секторальных инициатив и обеспечивала соразмерное и адекватное рассмотрение молодежных вопросов при разработке, осуществлении и оценке политики и деятельности в других областях, оказывающих значительное воздействие на молодежь, таких как образование, занятость или здоровье и благополучие. Особое внимание в стратегии было уделено работе с молодежью, в том числе как механизму содействия развитию молодежи; при этом отмечалось, что эта работа «обладает потенциалом, позволяющим добиться бóльших успехов во всех областях деятельности».

Широкий характер первой Молодежной стратегии ЕС стал одним из наиболее серьезных ограничений ее осуществления. В итоговой оценке стратегии было отмечено, что в тех странах ЕС, где молодежная политика носит децентрализованный характер, подход ЕС к молодежной политике зачастую расценивался как несовместимый с многообразным характером автономной молодежной политики. Ряд региональных и местных тем не нашли достаточного отражения в механизме молодежного сотрудничества ЕС, что привело к возникновению разрыва между местной и европейской политикой и ее реализацией.

С другой стороны, первая Молодежная стратегия ЕС увенчалась успехом в вопросах инициирования конкретных изменений на национальном и организационном уровнях, а также в принятии общих подходов и принципов молодежной политики всеми государствами-членами. В тех странах ЕС, где отсутствовали четко очерченные рамки молодежной политики, удалось

добиться значительного прогресса в разработке молодежной политики, отвечающей целям ЕС. Наконец, во всех странах ЕС была выявлена общая тенденция к принятию принципов и целей, изложенных в Молодежной стратегии ЕС, таких как участие и консультирование молодых людей.

Вторая Молодежная стратегия ЕС на 2019—2027 гг. развивает опыт первой стратегии и опирается на ряд аналогичных инструментов, таких как взаимное обучение, Молодежный диалог ЕС (см. ниже), платформа Молодежной стратегии ЕС и ряд основанных на фактических данных инструментов, включая панель показателей в области молодежи (см. ниже). Будущим молодежным координатором ЕС станет представитель Европейской комиссии, являющийся контактным лицом и известным примером для молодежи.

Мероприятия второй Молодежной стратегии ЕС сгруппированы по трем тематическим компонентам: вовлечение (посредством участия молодежи), налаживание связей (посредством обеспечения трансграничной мобильности, волонтерской деятельности и солидарности) и расширение прав и возможностей (посредством работы с молодежью). План работы Совета на первый период осуществления стратегии (2019—2021 гг.) предусматривает следующие направления деятельности.

- ▶ Вовлечение: циклы Молодежного диалога ЕС; заключения Совета ЕС, подготовленные по вопросам молодежи и демократии; заключение Совета ЕС в отношении содействия работе с молодежью путем повышения осведомленности молодежного сектора за счет информирования и наращивания ресурсов; заключение Экспертной группы и Совета ЕС об обеспечении основанного на правах человека подхода к молодежной политике; заключение Совета ЕС об укреплении многоуровневого стратегического управления в сфере поддержки участия молодежи в политических и других процессах принятия решений на местном, региональном, национальном и европейском уровнях.
- ▶ Налаживание связей: Экспертная группа по трансграничной солидарности; взаимное обучение по вопросам мероприятий в области национальной солидарности; обновление рекомендации Совета ЕС 2008 г. о мобильности молодых волонтеров в рамках всего Европейского союза; заключение Совета ЕС о работе с молодежью в сельских районах и поощрении солидарности между поколениями.
- ▶ Расширение прав и возможностей: заключение Совета ЕС об обучении и профессиональной подготовке молодежных работников; заключение Совета ЕС о цифровой работе с молодежью; взаимное обучение кросс-секторальным подходам в работе с молодежью; резолюция Совета ЕС «Повестка дня в области работы с молодежью»; третий Европейский съезд по вопросам работы с молодежью (проведение планируется в Германии в декабре 2020 г.); взаимное обучение цифровой работе с молодежью; взаимное обучение инновационным способам финансирования работы с молодежью.

Поскольку стратегия является долгосрочным инструментом, детали ее осуществления могут несколько измениться в соответствии с новыми политическими и стратегическими приоритетами Союза. Более подробную информацию см. в European Union, 2018 и EU Youth Strategy, 2020.

Инструменты ЕС в сфере молодежной политики

По состоянию на 2020 г. ЕС располагает значительным корпусом стратегических документов и программ, имеющих отношение к разработке и реализации молодежной политики. Несмотря на то что эти документы освещают вопросы стратегического управления и нормотворчества не столь всесторонне, как программы Совета Европы (см. следующую главу), ЕС располагает значительно бóльшими ресурсами, а следовательно, оказывает очень значительное потенциальное воздействие на молодежь в государствах — членах Союза, а иногда и за их пределами. Ряд структур и программ ЕС весьма актуальны и эффективны для разработчиков молодежной политики и практиков в ЕС и за его пределами. В их число входят:

- ▶ показатели ЕС в области молодежи;
- ▶ проект EU Youth Wiki;
- ▶ Молодежный диалог ЕС и Молодежные цели Европы;
- ▶ ориентированные на молодежь программы финансирования ЕС.

Панель показателей ЕС в области молодежной политики

Одним из наиболее часто упоминаемых инструментов молодежной политики ЕС является панель показателей ЕС в области молодежной политики. Она представляет собой универсальный и основанный на фактических данных механизм, который может использоваться, применяться на практике и адаптироваться в соответствии с контекстом национальной молодежной политики. Этот механизм основан на наборе показателей в области молодежной политики, относящихся к различным секторам и ситуациям и используемых для оценки хода осуществления молодежной политики по ряду направлений.

Данные по всем показателям хранятся в соответствующих базах данных Евростата.

В конце 2019 г. ЕС инициировал пересмотр панели показателей. Ядром процесса пересмотра является Экспертная группа ЕС по показателям ЕС в области молодежной политики, созданная для содействия сбору информации и выработке основанного на фактах подхода к молодежной политике в соответствии с резолюцией Совета ЕС о Молодежной стратегии ЕС (и Планом работы на 2019—2021 гг.), которая определяет механизм европейского сотрудничества в молодежной сфере на 2019—2027 гг.

Экспертная группа поддержала работу Генерального директората Европейской комиссии (European Union, 2018) по образованию, молодежи, спорту и культуре (DG EAC), проанализировав существующую панель показателей ЕС в области молодежной политики и подготовив предложение по созданию новой панели,

которая будет включать в себя количественные и качественные показатели политики и ориентиры, адаптированные к потребностям заинтересованных государств-членов и секторов, с тем чтобы содействовать контролю за осуществлением Молодежной стратегии ЕС (2019—2027 гг.).

Ожидается, что пересмотренная панель показателей ЕС в области молодежной политики будет опубликована в 2021 г.

Проект EU Youth Wiki

Проект EU Youth Wiki («Молодежная википедия ЕС») — это всеобъемлющий источник информации по вопросам молодежной политики в государствах — членах ЕС. Он представляет собой регулярно обновляемую онлайн-платформу, содержащую данные о молодежной политике стран Европы; задача проекта заключается в том, чтобы помогать Европейской комиссии и государствам-членам в принятии решений в сфере молодежной политики путем предоставления им информации о ходе осуществления реформ и инициатив. Помимо этого, сбор качественных данных через Youth Wiki позволяет обмениваться информацией и инновационными подходами, а также использовать данные в качестве основы для мероприятий по взаимному обучению.

Содержание EU Youth Wiki определяется политическими приоритетами, установленными Европейской комиссией и государствами-членами в рамках европейского сотрудничества в молодежной сфере. В итоге действующая версия EU Youth Wiki в основном охватывает области, определенные Молодежной стратегией ЕС на 2010—2018 гг. (стратегическое управление молодежной политикой; волонтерская деятельность; занятость и предпринимательство; социальная интеграция; участие; образование и профессиональная подготовка; здоровье и благополучие; творчество и культура; молодежь и мир), и включает в себя отдельный раздел, посвященный работе с молодежью.

EU Youth Wiki ежегодно обновляется силами национальных специалистов по работе с документами, назначенных правительством каждой страны — участницы проекта. В основном EU Youth Wiki опирается на качественные данные, предоставленные самими странами, и позволяет анализировать реформы и тенденции направлений политики в странах-участницах. Основным источником информации являются официальные документы, принимаемые национальными органами высшего уровня в молодежном секторе, отвечающими за молодежную политику в каждой стране. Национальные специалисты по работе с документами также используют данные исследований, анкетирований, анализов и оценок, проводимых непосредственно государственными органами или исследовательскими центрами, экспертами, аналитическими центрами и т. д. или по их заказу. Описания стран в Youth Wiki редко включают в себя национальные данные и статистику, поскольку их сбор, как правило, проводится по методикам, принятым в отдельных странах, и результаты могут быть корректно истолкованы только в национальном контексте. Гораздо более надежным и сопоставимым источником для целей статистического и количественного сравнения является панель показателей ЕС в области молодежной политики (см. выше) (EU Youth Wiki, 2020).

Молодежный диалог ЕС и Молодежные цели Европы

Молодежный диалог ЕС (EUYD) является важнейшим инструментом участия молодежи в жизни ЕС. Механизмы этого диалога включают в себя прямой диалог между лицами, принимающими решения, с одной стороны и молодежью и ее представителями — с другой, а также консультирование молодых людей по актуальным для них темам и постоянное партнерство при осуществлении стратегического управления этим процессом на местном, национальном и европейском уровнях.

Молодежный диалог ЕС организован в формате 18-месячных рабочих циклов, охватывающих три страны, председательствующие в ЕС, и состоит из ряда европейских и национальных мероприятий в государствах-членах. Каждый цикл посвящен определенной тематической приоритетной области (установленной Советом министров по делам молодежи). Каждый цикл Молодежного диалога ЕС проводится на основе заранее утвержденного шаблона с некоторыми региональными и местными вариациями. На первой Молодежной конференции ЕС каждого цикла представители молодежи и разработчики политики согласовывают методическую основу для национальных консультаций, организуемых в каждой стране. На второй конференции обсуждаются итоги национальных консультаций и утверждаются совместные рекомендации, направленные на расширение участия молодежи в политической жизни. На третьей и заключительной конференции цикла эти рекомендации обсуждаются, а затем утверждаются министрами по делам молодежи национальных правительств. Эти окончательные рекомендации становятся основой для резолюции Совета, адресованной европейским институтам и национальным органам власти, которая утверждается министрами по делам молодежи в конце 18-месячного цикла. Стратегическое управление Молодежным диалогом на уровне ЕС осуществляет Европейский руководящий комитет (состав которого обновляется после каждого 18-месячного рабочего цикла), состоящий из представителей министерств по делам молодежи трех стран — председателей ЕС, национальных советов по делам молодежи трех стран — председателей ЕС, национальных агентств «Erasmus+» трех стран — председателей ЕС, Европейской комиссии и Европейского молодежного форума. Помимо этого, организацию процесса Молодежного диалога ЕС в каждой стране осуществляют национальные рабочие группы. Состав этих групп различается в разных странах, однако, как правило, они состоят в том числе из представителей отраслевых министерств по делам молодежи, национальных местных и региональных молодежных советов, молодежных организаций, молодежных работников, молодых людей из всех слоев общества и исследователей, занимающихся вопросами молодежи (EU Youth Dialogue, 2020).

Европейские молодежные цели являются итогом цикла Молодежного диалога ЕС, состоявшегося в 2017—2018 г.; их задача заключается в том, чтобы служить источником вдохновения и ориентиром для ЕС, его государств-членов и соответствующих заинтересованных сторон и органов власти при реализации Молодежной стратегии ЕС. В процессе консультаций были определены следующие 11 молодежных целей.

1. Связь ЕС с молодежью.
 2. Равенство всех полов.
 3. Инклюзивное общество.
 4. Информация и конструктивный диалог.
 5. Психическое здоровье и благополучие.
 6. Прогресс сельской молодежи.
 7. Качественная занятость для всех.
 8. Качественное обучение.
 9. Пространство и участие для всех.
 10. Устойчивая «зеленая» Европа.
 11. Молодежные организации и европейские программы.
- European Youth Goals, 2020

Ориентированные на молодежь программы финансирования в ЕС

ЕС имеет большой опыт поддержки молодежной политики с помощью программ финансирования, начиная с первой программы «Молодежь для Европы», запущенной в 1988 г.

Текущая программа «Erasmus+» включает в себя ассигнования для молодежи и молодежных работников, направленные на поддержку:

- ▶ политического диалога между молодежью и разработчиками политики в странах ЕС и странах — участницах программы «Erasmus+»;
 - ▶ молодежных обменов между странами, входящими и не входящими в ЕС;
 - ▶ мобильности молодежных работников из стран ЕС, ближайших государств и остального мира.
- ▶ (Erasmus, 2020).

ЕС также поддерживает развитие молодежной политики за пределами границ Союза, особенно в странах «Европейского соседства», Восточной Европы, Западных Балкан и Средиземноморского региона. Деятельность ЕС в этой сфере включает в себя как техническую помощь правительствам в развитии и реализации молодежной политики (например, в области исследований и разработки политики), так и непосредственную поддержку молодежных организаций и молодежи, например с помощью финансирования проектов, реализуемых молодежными организациями и сетями.

Заключение

Возможно, Европейский союз не играет значимой роли в молодежной политике своих государств-членов, однако остается важным действующим лицом как на международном, так и на национальном уровне благодаря наличию серьезной молодежной политики и бюджета молодежной программы, а также существенным результатам сотрудничества в области исследований. Кроме того, ЕС активно

поддерживает молодежь и молодежную политику во всем мире с помощью программ и структур «Европейского соседства» и международного развития.

Вопросы для размышления

Для государств — членов ЕС: участвуете ли вы в каких-либо механизмах ЕС в области молодежной политики? Какое направление и какой характер носит это участие — «снизу вверх» (от местного к европейскому уровню) или «сверху вниз» (от европейского к местному уровню)? В чем заключаются его результаты?

Какие взаимосвязи/взаимодействия существуют между молодежной политикой в вашей стране и на уровне ЕС?

Как меры политики и подходы на уровне ЕС влияют на молодежную политику в вашей стране или поддерживают ее?

Какие инструменты ЕС в области молодежной политики вы хотели бы изучить и адаптировать к своей ситуации?

Пользовались ли вы в своей ситуации молодежными программами ЕС? Какое воздействие оказал этот опыт на молодежную политику?

Глава 9

Совет Европы

Введение

Совет Европы был создан в 1949 г. в целях поощрения прав человека, демократии и верховенства права в послевоенной Европе. Его состав постоянно расширялся и в настоящее время насчитывает 47 стран.

Совет Европы является первопроходцем в работе с молодежью и молодежной политике в Европе с 1972 г., когда были созданы Европейский молодежный центр в Страсбурге и Европейский молодежный фонд. Государства — члены Совета Европы, молодежные организации и молодежь сотрудничают в рамках ряда межправительственных и неправительственных структур, программ и проектов, предлагая широкую поддержку разработчикам молодежной политики в Европе.

Уставные органы Совета Европы и управление молодежным сектором

Стратегическое управление в Совете Европы

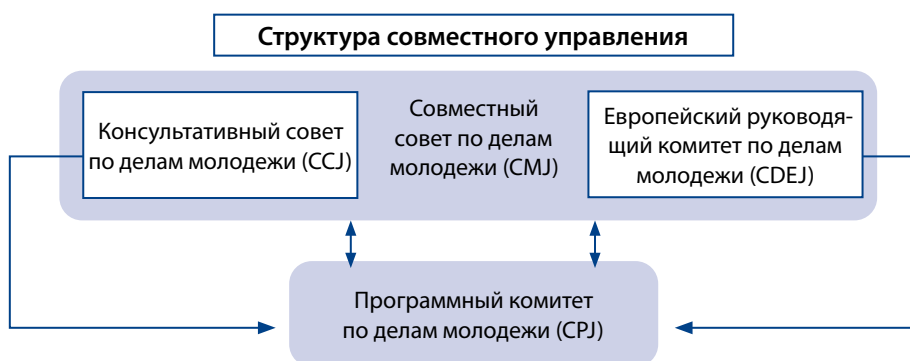
Двумя основными (уставными директивными) органами Совета Европы являются Комитет министров, состоящий из министров иностранных дел каждого государства-члена, и Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), состоящая из членов национальных парламентов каждого из 47 государств-членов. Оба они сыграли важную роль в разработке структуры молодежной политики Совета Европы (Committee of Ministers, 2020).

Структуры совместного управления молодежным сектором

Помимо уставных директивных органов, в Совете Европы действует уникальная система совместного управления молодежным сектором. Она представляет собой практический пример демократии, основанной на принципе прямого участия и объединяющей весь молодежный сектор в рамках Совета Европы. Система предлагает пространство для совместного обсуждения и деятельности, которое объединяет позиции молодых европейцев и государственных органов, ответственных за вопросы молодежи, что способствует обмену опытом и его оценке. Благодаря этому диалогу, в котором каждая сторона имеет равное право голоса, появилась возможность обмениваться идеями и опытом в духе взаимопонимания и уважения, что придает легитимность решениям Совместного совета по делам молодежи (СМД).

Система совместного управления имеет сложную структуру, опорой которой служит регулярный и качественный вклад молодежных организаций, правительств, институтов Совета Европы и других ключевых партнеров, как показано на рис. 4. Важнейшим институтом совместного управления является Совместный совет по делам молодежи, состоящий из Консультативного совета по делам молодежи (ССЖ), Европейского руководящего комитета по делам молодежи (CDEJ) и Программного комитета по делам молодежи (CPJ).

Рис. 4. Структура совместного управления



Источник: Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере.

Европейский руководящий комитет по делам молодежи (CDEJ) объединяет представителей министерств или органов, ответственных за молодежные вопросы, из 50 государств — участников Европейской культурной конвенции. CDEJ поддерживает сотрудничество между правительствами стран в молодежном секторе и обеспечивает основу для сравнения национальных молодежных мер политики, обмена передовым опытом и разработки нормативных документов.

Консультативный совет по делам молодежи (ССЖ) объединяет 30 представителей неправительственных молодежных организаций и сетей. Он предоставляет заключения и материалы молодежных НПО по всем направлениям деятельности молодежного сектора и обеспечивает участие молодежи в деятельности Совета.

Совместный совет по делам молодежи (СМЖ) является совместно управляемым органом, объединяющим ССЖ и CDEJ. Совместный совет принимает решения о приоритетах, программах и бюджете молодежного сектора.

Программный комитет по делам молодежи (CPJ) состоит из восьми представителей правительств стран от CDEJ и восьми представителей неправительственных организаций от ССЖ. Дополнительную информацию см. на странице <https://www.coe.int/en/web/youth/co-management>.

Молодежная политика в контексте стратегических целей Совета Европы

Работа Молодежного департамента Совета Европы уже более десяти лет опирается на стратегическую концепцию молодежного сектора, в рамках

которой он осуществляет свою деятельность. Первый документ под названием «Повестка дня на период до 2020 года», утвержденный в 2008 г. министрами по делам молодежи почти 50 европейских государств, стал выражением общеевропейского консенсуса относительно принципов, приоритетов и подходов в работе молодежного сектора и подтвердил три основных приоритета молодежного сектора:

- ▶ права человека, демократия и верховенство права;
- ▶ совместная жизнь в многообразном обществе;
- ▶ социальная интеграция молодежи.

В 2018—2020 гг. этот документ был обновлен, а в [январе 2020 г.](#) Комитет министров утвердил [стратегию молодежного сектора Совета Европы](#) на период до 2030 г. Стратегия молодежного сектора — это общий политический документ, определяющий механизмы, посредством которых молодежный сектор Совета Европы добивается выполнения своей цели, то есть предоставления молодым людям из всех стран Европы возможности активно поддерживать, защищать, продвигать и использовать основные ценности Совета Европы — права человека, демократию и верховенство права. Четырьмя стратегическими приоритетами этого документа на ближайшие годы являются:

- ▶ придание нового импульса демократии;
- ▶ укрепление доступа к правам;
- ▶ совместная жизнь в многообразном и мирном обществе;
- ▶ работа с молодежью.

Инструменты Совета Европы в сфере молодежной политики

Основными инструментами Совета Европы в сфере развития молодежной политики являются:

- ▶ структуры Совета Европы в сфере молодежной политики;
- ▶ регламентирующие документы Совета Европы в сфере молодежной политики;
- ▶ меры Совета Европы по оказанию помощи государствам-членам;
- ▶ материалы и публикации Совета Европы (включая обзоры и руководства по молодежной политике).

Каждая из вышеперечисленных категорий содержит несколько компонентов, которые могут способствовать разработке молодежной политики на всех уровнях — от местных и общинных инициатив до общеевропейской координации и сотрудничества.

Структуры Совета Европы, занимающиеся вопросами молодежной политики

Молодежный департамент Совета Европы

Молодежный департамент является частью Директората по демократическому участию, входящего в состав Генерального директората по демократии (DGII) Совета Европы.

Департамент разрабатывает руководящие принципы, программы и правовые документы, способствующие разработке согласованной и эффективной молодежной политики на местном, национальном и европейском уровнях.

Департамент также оказывает финансовую и образовательную помощь международной молодежной деятельности, направленной на поддержку гражданской позиции молодежи, мобильности молодежи и ценности прав человека, демократии и культурного плюрализма. Задача департамента заключается в сборе и распространении опыта и знаний о жизненных ситуациях, стремлениях и способах самовыражения молодых европейцев.

Европейские молодежные центры

Европейские молодежные центры в Страсбурге и Будапеште, входящие в структуру Совета Европы, являются частью Молодежного департамента и вместе с Европейским молодежным фондом (ЕМФ) относятся к важным инструментам молодежной политики Совета Европы. Это международные центры, предназначенные для целей обучения и проведения конференций, в которых осуществляется большая часть мероприятий молодежного сектора. Центры также снабжены жилыми помещениями и обеспечивают гибкую и современную рабочую среду для международной деятельности, включая оборудованные для синхронного перевода конференц-залы, информационные центры, аудиовизуальную и компьютерную технику.

Ежегодно Европейские молодежные центры осуществляют программу из 40—50 мероприятий в тесном сотрудничестве с неправительственными молодежными организациями. Эти организации, около 40 из которых регулярно сотрудничают с ЕМЦ, представляют широкий спектр интересов: партийно-политические, социально-образовательные и религиозные молодежные группы, сельские молодежные движения, профсоюзы и организации молодых трудящихся, детские организации и экологические сети (European Youth Centres, 2020).

Для того чтобы утвердить статус Европейских молодежных центров Совета Европы как эталонных инструментов и примеров успешной практики в области молодежной политики, CDEJ разработал проект «Знак качества Совета Европы для молодежных центров». Комитет министров приветствовал инициативу о проведении первоначального экспериментального этапа продолжительностью в три года, который был начат в 2010 г.; затем проект был продлен и в настоящее время является постоянно действующей программой молодежного сектора.

По состоянию на июнь 2020 г. знак качества Совета Европы получили около 14 молодежных центров, расположенных в 11 государствах — членах Совета Европы (более подробную информацию см. в части 4). Все молодежные центры сотрудничают друг с другом в рамках сети, которая проводит ежегодные заседания.

Европейский молодежный фонд

Европейский молодежный фонд (ЕМФ) — это фонд, созданный Советом Европы в 1972 г. для финансовой поддержки молодежной деятельности в Европе (European Youth Foundation, 2020). Его бюджет на 2020 г. составил примерно 3,7 млн евро. В соответствии с приоритетами молодежного сектора Совета Европы ЕМФ поддерживает проекты европейских неправительственных молодежных организаций и сетей, включая международные слеты молодежи, конференции, кампании, учебные курсы, семинары и учебно-ознакомительные поездки. Фонд предоставляет финансирование и консультации молодежным организациям, наращивает потенциал молодежных работников и молодежных лидеров, а также распространяет передовой опыт. Европейские молодежные НПО могут обратиться в фонд за поддержкой перечисленных ниже видов деятельности.

- ▶ Разовые международные мероприятия, например многосторонние слеты молодежи не менее чем из семи стран, организуемые международными неправительственными молодежными организациями, сетями или национальными молодежными НПО с участием по меньшей мере трех партнеров из других стран.
- ▶ Годовые планы работы международных неправительственных молодежных организаций или сетей. Годовой план работы должен включать в себя ряд мероприятий, планируемых к осуществлению в течение одного года, связанных между собой и способствующих достижению одной и той же общей цели.
- ▶ Двухлетние структурные гранты, покрывающие общие административные расходы молодежных НПО, доступны международным молодежным НПО или сетям, получившим поддержку (грант ЕМФ или учебную сессию по ежегодной программе Европейских молодежных центров) по крайней мере для трех международных мероприятий на протяжении трех предыдущих лет.
- ▶ Экспериментальные мероприятия, направленные на удовлетворение выявленных потребностей и/или проблем молодежи на местном уровне, которые имеют четко выраженную связь с местной ситуацией, влияют на нее, а также пересекаются с основными темами экспериментальных мероприятий, установленными Совместным советом по делам молодежи.

Регламентирующие документы Совета Европы в сфере молодежной политики

Совет Европы участвует в процессе разработки и продвижения стандартов для решения проблем, стоящих перед молодежью. С помощью свода рекомендаций и других текстов, основанных на ценностях института, он направляет разработку

национальной молодежной политики в государствах-членах и стремится обеспечить минимальный уровень стандартов в европейской молодежной политике.

Комитет министров утверждает рекомендации в области молодежной политики. Как правило, они составляются группами, состоящими из представителей государственных и негосударственных органов совместного управления, экспертов, исследователей и других ведущих заинтересованных сторон. После этого рекомендации утверждаются Совместным советом по делам молодежи (СМЖ) и выносятся на окончательное утверждение Комитета министров.

В последние годы Совет Европы принял ряд весьма актуальных документов по вопросам, связанным с молодежью (см. ниже), включая рекомендации в области работы с молодежью, доступа к правам и социальных прав.

Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях

В 1992 г. Постоянная конференция местных и региональных властей Европы (орган, на смену которому позже пришел Конгресс местных и региональных властей) сделала вывод о том, что для обеспечения участия молодежи местные и региональные власти должны стремиться к формированию культуры, в которой молодежь сможет вносить свой ценный и значимый вклад. Результатом целенаправленной деятельности Постоянной конференции стала Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях, принятая по итогам обсуждений между молодежью и выборными представителями местных и региональных властей. В соответствии с пожеланием, высказанным молодыми участниками конференции «Молодежь — активная действующая сила городов и регионов», которая была организована Конгрессом в Кракове (Польша) в марте 2002 г. в честь 10-летия Хартии, в 2003 г. Хартия была пересмотрена.

Пересмотренная Хартия состоит из трех частей: секторальная политика, инструменты участия молодежи и институциональное участие молодежи в мероприятиях на местном и региональном уровнях. Часть I пересмотренной Хартии содержит обзор различных сфер политики, включая здравоохранение, городскую среду и образование, и предлагает ряд конкретных мер, способных обеспечить необходимую поддержку для вовлечения молодежи в жизнь местных сообществ. В части II рассматриваются идеи и инструменты, которые могут использоваться местными и региональными властями для расширения участия молодежи, включая обучение, информационные услуги, ИКТ и молодежные организации. В части III основное внимание уделяется институциональному участию, а также тем структурам и мерам поддержки, которые необходимо разработать для вовлечения молодежи в процессы, позволяющие ей выявлять свои потребности, искать варианты их удовлетворения, принимать затрагивающие ее решения и на равных условиях планировать действия с местными и региональными властями. Эти структуры и меры поддержки могут включать в себя молодежные советы, молодежные парламенты или молодежные форумы, которые должны представлять собой постоянные

структуры, состоящие из избранных или назначенных представителей, возлагать на молодежь прямую ответственность за проекты и оказывать влияние на политику. Дополнительную информацию см. на странице <https://rm.coe.int/168071b4d6>.

Рекомендация CM/Rec(2015)3 о доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам (рекомендация по проекту «Enter!»)

Рекомендация по проекту «Enter!», созданная на основе одноименного проекта Совета Европы, направлена на разработку ответных мер в сфере молодежной политики и молодежной работы в связи с ситуациями отчуждения, дискриминации и насилия в среде молодежи, в особенности в мультикультурных неблагополучных районах (Комитет министров, 2015).

Рекомендация сопровождается разработанной Совместным советом по делам молодежи дорожной картой, которая ставит перед тремя основными заинтересованными сторонами (государствами-членами, молодежными организациями и Молодежным департаментом Совета Европы) конкретные задачи.

Рекомендация CM/Rec(2016)7 о доступе молодежи к правам

В этой рекомендации рассматриваются вопросы улучшения доступа молодых людей к правам, а не сами права. Основное внимание уделяется улучшению доступа путем принятия мер по повышению осведомленности о правах, которыми должны пользоваться молодые люди, и тому, что они могут предпринять, если их права нарушаются. Помимо этого, рекомендация направлена на устранение правовых, политических и социальных препятствий и подчеркивает важность того, чтобы государства-члены регулярно выявляли нарушения прав и реагировали на это, обеспечивая надлежащую защиту в соответствии с законами.

Рекомендация сопровождается разработанной Совместным советом по делам молодежи дорожной картой, которая ставит перед тремя основными заинтересованными сторонами (государствами-членами, молодежными организациями и Молодежным департаментом Совета Европы) конкретные задачи (Совет Европы, 2016).

Рекомендация CM/Rec(2017)4 о работе с молодежью

В рамках усилий по оказанию помощи государствам — членам Совета Европы, разрабатывающим политику в области работы с молодежью, данная рекомендация рекомендует им возможные стратегии и законы, которые позволят обеспечить качественную работу с молодежью, а также качественное обучение и профессиональную подготовку молодежных работников.

Предполагается, что рекомендация будет выполняться на основе научно обоснованной среднесрочной стратегии развития европейской молодежной работы, включающей в себя дорожную карту, которая ставит перед основными заинтересованными сторонами (государствами-членами и молодежными организациями) конкретные задачи (Комитет министров, 2017).

Рекомендация CM/Rec(2019)4 о поддержке молодых беженцев на этапе перехода к взрослой жизни

Эта рекомендация была первоначально предложена Консультативным советом по делам молодежи и представляет собой вклад Молодежного департамента в План действий Совета Европы по защите детей-мигрантов и детей-беженцев в Европе (2017—2019 гг.) (Комитет министров, 2019).

Эта рекомендация касается молодых беженцев, которые относятся к числу наиболее уязвимых групп, постоянно подвергающихся рискам нарушения их прав человека и основных свобод. Особенно тяжелой является ситуация для несопровождаемых или разлученных со своими семьями лиц, а также молодых женщин-беженцев. В рекомендации государствам-членам рекомендуется оказывать молодым беженцам дополнительную временную поддержку после достижения ими 18-летнего возраста, с тем чтобы дать им возможность получить доступ к своим правам. Рекомендация должна применяться в рамках программы Совета Европы «Молодежь за демократию».

Рекомендация сопровождается разработанной Совместным советом по делам молодежи дорожной картой, которая ставит перед тремя основными заинтересованными сторонами (государствами-членами, молодежными организациями и Молодежным департаментом Совета Европы) конкретные задачи.

Меры Совета Европы по оказанию помощи государствам-членам

Обзоры молодежной политики

На протяжении многих лет Совет Европы оказывает всестороннюю исследовательскую и аналитическую поддержку в разработке молодежной политики на национальном уровне с помощью системы международных обзоров национальной молодежной политики. За последние 23 года был проведен 21 такой обзор (см. Williamson, 2002, 2008, 2017). Международные обзоры молодежной политики представляют собой наиболее многоплановые и всеобъемлющие оценки, используемые при обсуждении и разработке молодежной политики в рамках системы Совета Европы. Процесс проведения обзоров предполагает принятие на себя широкого круга обязательств — от политических до финансовых — как страной, запрашивающей проведение оценки, так и Советом Европы. Его основные этапы включают в себя подготовку национального доклада о молодежной политике и положении молодежи в стране, две интенсивные выездные миссии группы экспертов для изучения

отдельных аспектов на различных уровнях — от правительства до работы на местах, завершение подготовки международного доклада в консультации с правительством принимающей страны и его презентация на публичных слушаниях в принимающей стране, а также в Совместном совете по делам молодежи Совета Европы (National Youth Policy Reviews, 2020).

Консультативные миссии

Молодежный департамент организует консультативные миссии по вопросам молодежной политики в сотрудничестве с государствами-членами и по их запросу. Формально их результаты носят конфиденциальный характер и предназначены только для соответствующей страны, однако их публикация настоятельно рекомендуется. Консультативные миссии, первая из которых состоялась в 2003 г., посвящены оценке молодежной политики в контексте конкретного вопроса развития или проблемы, вызывающей беспокойство: так, например, темой недавней миссии в Грузии стала молодежная политика, основанная на принципе прямого участия, а в Армении — реализация национальной молодежной стратегии (примеры недавних миссий представлены на веб-сайте двусторонних мер www.coe.int/en/web/youth/bilateral-measures). Группа независимых экспертов посещает страну для сбора соответствующей информации и мнений, а затем готовит рекомендации в соответствии с нормами и стандартами Совета Европы. Иногда группе оказывает поддержку представитель национального органа, запросившего проведение миссии, владеющий соответствующими языками и тематической информацией. Властям предоставляется краткий доклад с конкретными и практическими рекомендациями по вопросам развития молодежной политики, представляющим интерес для страны, в целях принятия последующих мер в кратко- и среднесрочной перспективе. Приблизительно через 12 месяцев после визита Европейский руководящий комитет по делам молодежи может запросить у властей отчет о ходе работы (Council of Europe and Youth Policy, 2016).

Учебные мероприятия в формате «50/50»

Учебные мероприятия в формате «50/50», организуемые Молодежным департаментом в сотрудничестве с государствами — членами Совета Европы, направлены на развитие компетенций специалистов молодежного сектора, начиная от государственных служащих, ответственных за реализацию молодежной политики на национальном и местном уровнях, и заканчивая молодежными НПО, осуществляющими работу с молодежью и оказывающими услуги молодежи.

Целью этих учебных мероприятий является развитие сотрудничества и партнерства как элементов эффективной молодежной политики; в них должны участвовать все заинтересованные стороны, включая государственные органы (национальные, региональные и/или местные) и молодежные организации или другие структуры, обеспечивающие представительство и участие молодежи.

Как следует из названия курса, его концепция предполагает участие 50% представителей правительственных и 50% — неправительственных организаций. Каждая часть программы должна способствовать диалогу и выносить на обсуждение различные аспекты осуществления молодежной политики, включая проблемы демократического и инклюзивного принятия решений, ответственности и механизмов подотчетности. Концепция «50/50» может применяться к различным форматам, начиная от более длительных учебных мероприятий и заканчивая короткими или тематическими семинарами по наращиванию потенциала (European Youth Centres, 2020).

В 2017 г. Агентство по делам молодежи и спорта Северной Македонии обратилось за помощью в поддержку реализации своей национальной молодежной стратегии на 2016—2025 гг., после чего в ноябре 2017 г. было организовано учебное мероприятие в формате «50/50». В 2019 г. с аналогичной просьбой обратилось Агентство по делам молодежи Грузии, после чего в феврале 2020 г. был проведен курс в формате «50/50» (примеры недавних курсов представлены на веб-сайте двусторонних мер www.coe.int/en/web/youth/bilateral-measures).

Материалы и публикации Совета Европы

Совет Европы предлагает широкий спектр публикаций по вопросам молодежной политики, начиная от вопросов политики и законодательства и заканчивая исследованиями жизни молодежи, молодежной политикой и практикой работы с молодежью:

- ▶ опубликованные обзоры молодежной политики (см. пояснение выше);
- ▶ пособия и справочники, например пособие «Компас» по образованию в области прав человека с участием молодежи;
- ▶ ресурсы в области работы с молодежью, например «Портфолио для работы с молодежью»;
- ▶ публикации по истории молодежной политики;
- ▶ доклады о мероприятиях и проектах;
- ▶ утвержденные тексты и рекомендации;
- ▶ брошюры;
- ▶ информационный бюллетень *Think Youth*.

Заключение

Совет Европы играет важную роль в поддержке развития молодежной политики на национальном и европейском уровне. Его деятельность в области молодежной политики ограничена характером организации (межправительственной, а не наднациональной, как ЕС) и необязательным характером инструментов молодежной политики, однако комплекс существующих механизмов поддержки молодежной политики в государствах-членах, молодежных организаций и молодежи во всех странах Европы позволяет ему в отдельных случаях вносить существенный вклад, особенно если спрос диктуется местными и национальными заинтересованными сторонами.

Вопросы для размышления

Принимали ли вы участие в разработке или реализации молодежной политики Советом Европы?

Применяются ли в вашей стране или сообществе принципы совместного управления молодежной политикой?

Какие взаимосвязи/взаимодействия существуют между молодежной политикой в вашей стране и на уровне Совета Европы?

Использовали ли вы в своей стране какие-либо механизмы поддержки политики, предоставляемые Советом Европы?

Каким образом рекомендации Совета Европы в молодежной сфере изменили или определили политику в вашей ситуации?

Какое влияние оказали на принципы и практическое воплощение политики в вашей ситуации принципы и инструменты, разработанные молодежным сектором Совета Европы?

Глава 10

Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере

Введение

Партнерство между Европейской комиссией и Советом Европы в молодежной сфере (более известное как «Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере» или просто «Партнерство», если речь идет о молодежной сфере) представляет собой механизм сотрудничества, начавшегося в 1998 г. с совместной работы в области подготовки молодежных работников и разработки учебных программ. За истекший период сотрудничество расширилось и стало более разнообразным, включив в себя, в частности, сбор информации, управление, работу с молодежью и молодежную политику. Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере основано на принципе участия партнерских организаций, сбалансированного с точки зрения политических приоритетов, управления, финансирования и значимости.

Общая цель Партнерства заключается в укреплении эффекта синергии между различными приоритетами и программами двух партнерских организаций в молодежной сфере. Партнерство вносит вклад в работу соответствующих организаций. Для ЕС это деятельность по реализации целей Молодежной стратегии ЕС «Вовлечение, налаживание связей, расширение прав и возможностей», а для Совета Европы — работа, связанная с приоритетами молодежного сектора на 2020—2021 гг.: доступ молодежи к правам, участие молодежи и работа с молодежью, инклюзивное и мирное общество и стратегия деятельности молодежного сектора Совета Европы на период до 2030 г.

Партнерство предлагает этим организациям платформу для сотрудничества и выступает в качестве аналитического центра и лаборатории, обеспечивая сбор и генерирование данных и их адаптацию для эффективного использования в молодежной политике и практике, разработку и проверку новых подходов, а также анализ традиционных тем и инновационных тенденций.

Все решения, касающиеся Партнерства ЕС и Совета Европы в молодежной сфере, принимаются обеими партнерскими организациями совместно при помощи управляющего совета Партнерства, который объединяет представителей и наблюдателей от Европейской комиссии и Совета Европы.

Объединяющее обе структуры Партнерство охватывает широкий круг партнеров — от министерств, ответственных за молодежные вопросы в государствах — членах организаций (для ЕС это члены молодежной рабочей группы, а для Совета Европы — члены Европейского руководящего

комитета по делам молодежи (CDEJ)), до неправительственных партнеров. К числу неправительственных партнеров относятся Консультативный совет по делам молодежи, Европейский молодежный форум, национальные агентства программы ЕС «Erasmus+» («Молодежь в действии»), ресурсные центры SALTO, Европейское агентство по информированию и консультированию молодежи (ERYICA), сеть Eurodesk, Европейская ассоциация молодежных карт (EYCA), а также национальные молодежные структуры и исследовательские организации.

География Партнерства в молодежной сфере охватывает 50 государств, подписавших Европейскую культурную конвенцию (то есть всех членов ЕС и других членов Совета Европы), а также близлежащие страны Южного Средиземноморья. Часть деятельности партнерства может иметь четко выраженную направленность на конкретные регионы — Восточную Европу (Восточное партнерство и Россия), Юго-Восточную Европу (Западные Балканы), Южное Средиземноморье.

Логикой вмешательств и деятельностью Партнерства руководит трехсторонний принцип стратегического управления, показанный на рис. 5.

Рис. 5. Трехсторонний принцип стратегического управления



Источник: Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере.

Три компонента этого принципа — молодежные исследования, молодежная политика и работа с молодежью — связаны между собой, а роль Партнерства ЕС и Совета Европы в молодежной сфере заключается в укреплении диалога

между ними с привлечением молодежи и молодежных организаций. В уместных ситуациях заинтересованным сторонам из других секторов предлагается участвовать в кросс-секторальном обмене опытом.

Европейский информационный центр молодежной политики (ЕКЦУР) поддерживает разработку основанной на фактических данных молодежной политики с помощью создания надлежащей научно-информационной базы. В сеть ЕКЦУР входят корреспонденты из 50 стран, подписавших Европейскую культурную конвенцию. Сеть поддерживает процесс сбора данных и вносит вклад в важные проекты, связанные с обучением и профессиональной подготовкой молодежных работников в Европе, социальной интеграцией молодежи, процессом цифровизации и оценкой молодежной политики. ЕКЦУР также дополняет данные проекта EU Youth Wiki по странам, не охваченным программой «Erasmus+». Корреспонденты встречаются один раз в год для обмена информацией о передовой практике в сфере сбора данных и управления ими, а также для согласования темы года. Вся аналитическая работа и страновые исследования в сфере молодежной политики, работы с молодежью и жизни молодежи публикуются в онлайн-базе данных. Информацию о корреспондентах ЕКЦУР можно получить на сайте партнерства в разделе «Ресурсы», а ознакомиться со страновыми и тематическими страницами ЕКЦУР, чтобы получить полезную информацию о разработке молодежной политики, — в разделе «О молодежи/ЕКЦУР».

Еще одним важным европейским ресурсом в сфере разработки политики является Группа европейских исследователей молодежных вопросов (PEYR). В состав группы входят 35 исследователей молодежных и смежных вопросов, которые проводят ежегодные встречи с целью обмена информацией о тенденциях в сфере жизни молодежи и молодежной политики, о текущих исследованиях и новых данных. Исследователи поддерживают такие политические процессы, как Молодежный диалог ЕС и консультативные миссии Совета Европы по вопросам молодежной политики в государствах-членах, а также обеспечивают научно-информационной базой экспертные группы, разработчиков политических процессов на европейском уровне и участников молодежной сферы в целом. Они также содействуют разработке руководств и учебных материалов о роли молодежных исследований и эффективных системах мониторинга и оценки молодежной политики. Информацию о членах PEYR можно получить на сайте партнерства в разделе «Ресурсы».

Регулярно обновляемый «Молодежный словарь» содержит ключевые понятия и термины в области молодежной политики, молодежных исследований и практики работы с молодежью в Европе. Словарь описывает понятия не только в соответствии с определениями, принятыми в исследовательской и научной работе, но и в соответствии с их пониманием и использованием в нормативных политических документах, а также в дискуссиях молодежного сектора Европейского союза и Совета Европы.

Партнерство также регулярно публикует статьи и информационные материалы для целей молодежной политики, практики и исследований. Ниже приводится краткий обзор этих публикаций. Все они доступны для скачивания со страницы <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/publications>.

Комплекты учебных материалов для обучения работе с молодежью

Опубликованы в легко адаптируемом формате и помогают в изучении сложных тем, касающихся неформального обучения и работы с молодежью во всех ситуациях. Комплекты (так называемые T-kits) переведены на многие языки и обновляются по мере необходимости. Они охватывают такие темы, как устойчивость и работа с молодежью, трансформация конфликтов, социальная интеграция, воспитание гражданственности и образовательная мобильность.

Книги из серии «База знаний о молодежи» [Youth Knowledge] в области молодежной политики, исследований и практики работы с молодежью

Серия публикаций, посвященных анализу тем, связанных с положением молодежи, молодежной политикой и работой с молодежью. Настоящее руководство также было опубликовано в серии книг «База знаний о молодежи». Некоторые из этих материалов (например, первое и текущее издания руководства по молодежной политике и книга «Иголки в стогах сена» [*Needles in haystacks*], в которой рассматриваются вопросы кросс-секторальной разработки политики) непосредственно посвящены теме разработки политики. Прочие темы включают в себя цифровизацию и социальную интеграцию, участие в политической жизни, поддержку молодых беженцев, а также историю и концепции работы с молодежью. Тематические исследования и обзоры, посвященные молодежной политике в целом (например, «Анализ оценки молодежной политики» [*Youth policy evaluation review*], серия «Идеи» [*Insights*] или исследование по цифровизации и социальной интеграции молодежи), освещают методы разработки и осуществления молодежной политики в разных странах Европы.

Платформа «Взгляды на молодежь»

Проект «Взгляды на молодежь» [*Perspectives on Youth*], ранее представлявший собой бумажный журнал, посвященный молодежным исследованиям, политике и практике, теперь стал онлайн-аналитической платформой, на которой различные авторы с помощью видео-, аудио- и коротких текстовых материалов изучают темы, связанные с текущими проблемами и потребностями молодежи. Проект «Взгляды на молодежь» был переведен в цифровой формат, чтобы обеспечить более динамичное участие в решении самых актуальных вопросов современной молодежи. В число вопросов, освещенных к настоящему моменту в печатной и онлайн-версиях журнала, входят будущее молодежи, здоровье, социальные ценности молодежи, изменение климата, алгоритмические стереотипы и неравенство, участие в политической жизни и искусственный интеллект.

Журнал «Койот»

На протяжении уже более двадцати лет журнал «Койот» [*Coyote*] освещает различные темы, представляющие интерес для молодежных работников,

инструкторов, молодежи, молодежных организаций и сообществ политиков и практиков в Европе и за ее пределами. С 2018 г. публикация журнала перенесена в интернет. Он продолжает помогать большому количеству практиков, изучающих вопросы признания работы с молодежью, социальной интеграции, образования в области прав человека, цифровых и технических аспектов работы с молодежью и многие другие темы. Приглашаем вас посетить веб-страницу журнала «Койот» <https://pjp-eu.coe.int/en/web/coyote-magazine> и ознакомиться с разнообразным тематическим вкладом молодежных работников, молодежных организаций, инструкторов, педагогов, разработчиков политики и исследователей.

Формирование европейской молодежной политики в теории и на практике

Этот проект, осуществляемый в партнерстве с национальными агентствами по делам молодежи — участниками программы «Erasmus+», направлен на наращивание потенциала субъектов молодежной политики в целях укрепления и совершенствования молодежной политики на основе ноу-хау и принципов, продвигаемых Партнерством ЕС и Совета Европы в молодежной сфере и его партнерскими институтами, путем налаживания контактов между национальными делегациями с особым составом участников, представляющих различные аспекты молодежной политики. Опираясь на долгосрочную многокомпонентную учебную программу (обучение по месту жительства, онлайн-обучение, учебно-ознакомительные поездки, помощь в работе над национальными планами), проект способствует формированию культуры сотрудничества между различными сторонами, поддерживает разработку планов молодежной политики для отдельных стран и создает пространство для обмена мнениями между коллегами по вопросам молодежной политики.

Массовый открытый онлайн-курс «Основы молодежной политики»

Массовый открытый онлайн-курс (МООС) был разработан для передачи всех знаний, собранных в Европе Партнерством и каждой из организаций, с тем чтобы прояснить и поддержать разработку молодежной политики на национальном и местном уровнях во всех странах Европы. МООС доводит до широкой аудитории информацию о национальных и транснациональных нормах и практиках в области разработки молодежной политики, поданную в удобном для пользователя формате. Курс построен на базе брошюры «Основы молодежной политики» [*Youth Policy Essentials*] и информации о молодежной политике в различных странах, собранной Европейским информационным центром молодежной политики (ЕКСЦР). Чтобы записаться на планируемые курсы, посетите веб-сайт Партнерства и его страницы в социальных сетях.

Заключение

Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере, объединившее две европейские организации с различной динамикой разработки молодежной политики, нормами и инструментами поддержки (включая финансирование),

охватывает широкий круг заинтересованных сторон в молодежной сфере — разработчиков национальной политики, сети исследователей и практиков работы с молодежью, учреждения-исполнители, молодых активистов и их объединения на всех уровнях в 50 государствах — участниках Европейской культурной конвенции. Подход Партнерства к поддержке развития молодежной политики и работы с молодежью в Европе, опирающийся на научные и фактические данные, стимулирует критическое осмысление потребностей и чаяний молодежи, а также методов работы с ними силами европейских и национальных инициатив. Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере не только привлекает внимание к текущим темам повестки дня, но и изучает накопленный опыт, а также проводит перспективный анализ, помогающий молодежному сектору подготовиться к будущим вызовам. Партнерство является важной отправной точкой для изучения реалий молодежной политики в разных странах и ситуации на европейском уровне. Партнерство в молодежной сфере предлагает поддержку в разработке молодежной политики, не предоставляемую другими источниками, и объединяет широкий круг заинтересованных сторон в Европейском союзе и Совете Европы, повышая их эффективность в вопросах разработки и реализации молодежной политики.

Вопросы для размышления

Какие из разнообразных инструментов и ресурсов, предлагаемых Партнерством ЕС и Совета Европы в молодежной сфере, вы могли бы использовать в вашей ситуации?

Имеет ли ваша страна представителей в PEYR или национального корреспондента в ЕКСУР?

Существуют ли механизмы, позволяющие привлечь специалистов Партнерства к обсуждению вопросов политики в вашей стране?

Участвовали ли вы в каких-либо тематических симпозиумах, региональных мероприятиях или программах по обмену специалистами, организованных Партнерством в молодежной сфере? Вносили ли вы вклад в их проведение?

Глава 11

Организация Объединенных Наций

Введение

Молодежь фигурирует в повестке дня Организации Объединенных Наций с момента провозглашения Международного года молодежи в 1985 г., за которым в 1995 г. последовало принятие Всемирной программы действий, касающейся молодежи, до 2000 г. и на последующий период, а в 1999 г. — объявление 12 августа Международным днем молодежи. Тем не менее подлинное возрождение интереса к молодежи как одному из главных приоритетов ООН произошло после назначения Генеральным секретарем Организации Пан Ги Муна, который назначил специального Посланника по делам молодежи (см. ниже), а ряд структур ООН (включая Программу развития Организации Объединенных Наций, Фонд ООН в области народонаселения и Программу добровольцев ООН) разработали конкретные молодежные стратегии. Совсем недавно ООН дала старт собственной всеобъемлющей молодежной стратегии (Организация Объединенных Наций, 2018) и приняла всестороннюю резолюцию о молодежи, мире и безопасности, в которой видное место было отведено роли и месту молодежи (Совет Безопасности ООН, 2015).

Молодежная стратегия ООН «Молодежь-2030»

Развитие молодежи и ее участие в жизни общества являются сквозными темами Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года и других согласованных на международном уровне рамочных документов, а также одним из центральных аспектов резолюций 2250 (2015) и 2419 (2018) Совета Безопасности, что свидетельствует о признании важной и позитивной роли молодых людей в устойчивом развитии, предотвращении кризисов и продвижении дела мира.

Молодежная стратегия ООН выступает в качестве общего механизма, который задает всей системе ООН направление ее работы с молодежью и в интересах молодежи в рамках всех трех основных компонентов ее деятельности — мир и безопасность, права человека и устойчивое развитие. Стратегия призвана способствовать укреплению потенциала ООН в области налаживания взаимодействия с молодежью и извлечения пользы из ее идей, мнений и подходов, а также обеспечить, чтобы работа ООН, касающаяся дел молодежи, осуществлялась на скоординированной основе.

Стратегия призвана способствовать усилению воздействия и наращиванию масштабов усилий, прилагаемых на глобальном, региональном и страновом уровнях в целях удовлетворения потребностей молодежи, укрепления потенциала и расширения прав молодежи во всем ее многообразии по всему миру, а также обеспечить ее участие в осуществлении и обзоре Повестки дня на период до 2030 года и других повесток и рамочных документов и в принятии последующих мер в связи с ними (Организация Объединенных Наций, 2018).

Посланник Генерального секретаря ООН по делам молодежи

Институт Посланника Генерального секретаря ООН по делам молодежи представляет собой новую инициативу ООН, стартовавшую в 2013 г. в ознаменование признания роста численности молодых людей в мире и необходимости взаимодействия системы ООН с молодежью. Посланник выступает в качестве глобального защитника интересов и прав молодежи, а также помогает молодежи ближе познакомиться с деятельностью ООН.

Канцелярия Посланника является частью Секретариата ООН в Нью-Йорке и поддерживает многосторонние партнерства, связанные с общесистемным планом действий Организации Объединенных Наций по вопросам молодежи и с молодежными добровольческими инициативами. Канцелярия также содействует расширению прав и возможностей молодежи и укреплению ее ведущей роли на национальном, региональном и глобальном уровнях, в том числе путем изучения и поощрения механизмов участия молодежи в деятельности ООН, политических и экономических процессах, уделяя особое внимание наиболее маргинализированным и уязвимым группам молодежи.

Первым Посланником по делам молодежи был назначен Ахмад Альхендави, который занимал этот пост с 2013 по 2017 г. В период пребывания в должности он поручил Программе добровольцев ООН создать Программу молодых добровольцев, а Межучрежденческой сети ООН по вопросам развития молодежи — разработать общесистемный план действий по вопросам молодежи. С июня 2017 г. пост Посланника по делам молодежи занимает Джаятма Викраманаке.

Всемирная программа действий ООН, касающаяся молодежи

Молодежная повестка дня Организации Объединенных Наций руководствуется Всемирной программой действий, касающейся молодежи, до 2000 года и на последующий период, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1995 г.

Программа действий обеспечивает основы политики и практические руководящие принципы для деятельности на национальном уровне и международной поддержки с целью улучшения положения молодых людей во всем мире. Она охватывает 15 приоритетных направлений деятельности, касающихся молодежи, и содержит предложения для действий по каждому из этих направлений. К числу 15 направлений деятельности, выделенных

международным сообществом, относятся образование, занятость, голод и нищета, здравоохранение, окружающая среда, злоупотребление наркотическими средствами, преступность среди несовершеннолетних, организация досуга, девушки и молодые женщины, полноправное и эффективное участие молодежи в жизни общества и в процессе принятия решений, глобализация, ИКТ, ВИЧ/СПИД, вооруженные конфликты и проблемы взаимоотношений между поколениями.

Каждое из 15 приоритетных направлений, выделенных международным сообществом, представляется в виде основных вопросов, конкретных задач и мер, предлагаемых для осуществления различными участниками с целью выполнения этих задач. В задачах и мерах нашли отражение три темы Международного года молодежи, проводившегося в 1985 г.: участие, развитие и мир; они носят взаимосвязанный и взаимодополняющий характер. Дополнительную информацию см. на странице <https://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wpay2010.pdf>.

Межучрежденческая сеть ООН по вопросам развития молодежи

Межучрежденческая сеть ООН по вопросам развития молодежи представляет собой сеть, состоящую из структур ООН, деятельность которых имеет отношение к молодежи (включая ПРООН, ЮНИСЕФ, Управление Верховного комиссара ООН (УВКБ ООН), ЮНЕСКО, Международную организацию труда, Международную организацию по миграции и ВОЗ), представленных главным образом на уровне штаб-квартир. Задача Межучрежденческой сети заключается в повышении эффективности работы ООН в сфере развития молодежи путем укрепления сотрудничества и обмена информацией между всеми соответствующими структурами ООН с учетом и с использованием преимуществ отдельных сильных сторон, уникальных подходов и полномочий каждой структуры.

Действуя в рамках Всемирной программы действий, касающейся молодежи, и ее 15 приоритетных направлений деятельности (см. выше), Межучрежденческая сеть продвигает, поддерживает и анализирует ход осуществления резолюций, конвенций и согласованных на международном уровне целей Организации Объединенных Наций в области развития, касающихся молодежи.

Сеть также содействует повышению уровня знаний и осведомленности о работе системы ООН в области развития молодежи. В частности, Сеть:

- ▶ предоставляет площадку для сотрудничества и поддержки;
- ▶ обеспечивает возможность для постоянного обмена информацией о работе системы ООН в области развития молодежи, в том числе посредством инициатив и инструментов управления знаниями;
- ▶ укрепляет и поддерживает сотрудничество в целях содействия развитию молодежи посредством совместной информационно-разъяснительной деятельности, инициатив и других форм сотрудничества;

- ▶ использует для содействия развитию молодежи сети членов и их взаимоотношения с правительствами, молодежными и ориентированными на молодежь организациями, донорскими структурами, организациями гражданского общества, многосторонними организациями и другими заинтересованными сторонами;
- ▶ поощряет и поддерживает вовлечение молодежи и ее участие в системе ООН и ее программах или инициативах на всех уровнях.

По состоянию на апрель 2020 г. членами Межучрежденческой сети являлись 54 структуры Организации Объединенных Наций (IANYD, 2020).

Программа молодежных делегатов ООН

Участие в процессе принятия решений является одним из ключевых приоритетных направлений повестки дня Организации Объединенных Наций в области молодежи, предусмотренных Всемирной программой действий, касающейся молодежи. Одна из форм участия молодежи в деятельности Организации Объединенных Наций предполагает включение молодежных делегатов в официальные делегации стран на Генеральной Ассамблее ООН и в различных функциональных комиссиях Экономического и Социального Совета. Координатором Программы молодежных делегатов выступает ООН, однако ответственность за запуск Программы молодежных делегатов на национальном уровне и за принятие решения о кандидатурах представителей молодежи несут государства-члены. В разных странах представители молодежи выполняют различные функции, но обычно их роль включает в себя информирование делегации по вопросам, связанным с молодежью, и вклад в общую работу делегации путем участия в заседаниях и неофициальных переговорах.

Молодежные делегаты могут участвовать в нескольких межправительственных заседаниях Организации Объединенных Наций. Большинство официальных молодежных делегатов участвуют в работе Генеральной Ассамблеи, но некоторые из них также присутствуют на заседаниях функциональных комиссий Экономического и Социального Совета. Дополнительную информацию см. на странице www.un.org/development/desa/youth/what-we-do/youth-delegate-programme.html.

Учреждения ООН, действующие на местном уровне

Учреждения и организации, входящие в систему ООН, могут играть важную роль в разработке молодежной политики, особенно в развивающихся и нестабильных государствах во всех частях мира.

В Ливане целевая группа ООН в составе координатора-резидента ООН, а также ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА, работала над созданием первого ливанского документа по молодежной политике, принятого в 2012 г., и поддерживала создание ливанского Национального молодежного форума в качестве основанного на принципе широкого участия механизма для целей мониторинга и осуществления молодежной политики (Youth Policy in Lebanon, 2012).

В Черногории процесс разработки молодежной стратегии на 2017—2021 гг. осуществлялся под руководством Директората по делам молодежи и спорта и Министерства образования при поддержке системы ООН в Черногории в рамках Программы расширения прав и возможностей молодежи ООН (гармонизация с международными нормами в области молодежной политики). См. Montenegro Youth Strategy (2017).

На территории Украины местное отделение ПРООН инициировало запуск крупнейшей в стране программы молодежных работников, которая в настоящее время действует уже четвертый год; за это время обучение и сертификацию прошли более 2 тыс. молодежных работников. Эта программа, изначально стартовавшая как проект ПРООН, со временем стала частью национальной молодежной политики Украины и в настоящее время получает основное финансирование от государственных и местных органов власти при значительном участии украинских организаций гражданского общества и экспертов по молодежной политике. Дополнительную информацию см. на странице <http://youth-worker.org.ua>.

Заключение

Система Организации Объединенных Наций является важным ориентиром для молодежной политики, особенно в вопросах, касающихся устойчивого развития и глобальной молодежной повестки дня. В разных странах она выполняет значительно различающиеся роли: так, в развивающихся странах и на глобальном Юге деятельность организаций системы ООН остается более активной и заметной, однако в целом этот механизм позволяет налаживать связи между различными регионами и районами мира, особенно по тем вопросам, которые затрагивают не только Европу.

Вопросы для размышления

Участвуете ли вы в каких-либо механизмах ООН в области молодежной политики?

С каких отправных точек начиналось это участие?

В чем заключается роль и значение ООН для молодежной политики вашей страны?

Какие механизмы поддержки политики и площадки для партнерства между ООН и государством доступны в вашей ситуации?

Насколько широко вы используете возможности поддержки молодежного сектора, предоставляемые различными учреждениями ООН?

Глава 12

Европейский молодежный форум

Введение

Европейский молодежный форум (далее «Молодежный форум») — это платформа молодежных организаций Европы, на которой представлены более 100 национальных и международных головных молодежных организаций, объединяющих десятки миллионов молодых людей со всей Европы. Деятельность Молодежного форума направлена на то, чтобы обеспечить молодежи возможность активно участвовать в жизни общества в целях улучшения своей собственной жизни, представлять и отстаивать свои потребности и интересы, а также интересы своих организаций.

Цели и деятельность

Работа Молодежного форума сосредоточена на трех основных направлениях.

- ▶ Мир, доброжелательный к молодежи. Молодые люди и молодежные организации являются частью решения задачи по созданию мира, доброжелательного к молодежи. Их участие способствует улучшению окружающей среды и общества, в котором мы живем. Молодежи необходимо гарантировать право на безопасные условия жизни в здоровой окружающей среде. Следует просвещать нынешнее и будущие поколения и предоставлять им необходимые инструменты, позволяющие получить доступ к правам и участвовать в демократической жизни на всех уровнях.
- ▶ Благоприятные условия для молодежных организаций. Процветающие молодежные организации составляют жизненно важную часть здоровой демократии. Необходимо защищать и расширять пространство гражданской активности, в котором молодежные организации могли бы функционировать без каких-либо финансовых, юридических, политических и законодательных препятствий.
- ▶ Прочная платформа. Дальнейшее развитие платформы, позволяющее сохранить ее актуальность, влияние и инновационный характер. Поддержка и дальнейшее укрепление статуса надежного действующего лица, выступающего в качестве основного голоса европейской молодежи.

В соответствии со Стратегическим планом Молодежного форума на 2020–2023 гг. его работа сосредоточена на следующих общих приоритетах:

- ▶ права молодежи;
- ▶ климатический кризис;
- ▶ устойчивое развитие;
- ▶ участие;
- ▶ признание молодежных организаций;
- ▶ жизнестойкость молодежных организаций;
- ▶ надлежащее управление;
- ▶ многообразная и инклюзивная платформа;
- ▶ устойчивая платформа;
- ▶ региональная платформа в глобальном мире.

Молодежный форум осуществляет свою деятельность в тесном партнерстве с Европейским союзом, Советом Европы и органами Организации Объединенных Наций, отстаивая потребности и интересы молодежи и ее организаций.

На уровне ЕС Молодежный форум весьма тесно сотрудничает с институтами Союза, представляя позицию молодежи при обсуждении политических вопросов, решений по политическим мерам, затрагивающим молодежь, а также программ, финансирования и крупных молодежных мероприятий.

Молодежный форум является частью системы совместного управления молодежным сектором Совета Европы; он занимает 20 из 30 мест в Консультативном совете по делам молодежи (см. главу 9 «Совет Европы»). Все 20 членов избираются на регулярных заседаниях Молодежного форума и представляют его членские организации.

Молодежный форум также сотрудничает с организациями системы ООН по вопросам, касающимся молодежи, и вносит вклад в соответствующие политические процессы, заседания и деятельность консультативных органов.

Помимо этого, Молодежный форум является партнером целого ряда региональных молодежных платформ и организаций по всему миру, в том числе в Африке, Латинской Америке, странах Карибского бассейна, Азии и Средиземноморье.

Молодежный форум разрабатывает инструменты и ресурсы, позволяющие молодежным организациям широко участвовать в молодежной политике, а также взаимодействовать с конкретными приоритетными направлениями европейской и международной молодежной политики. Разработанное Молодежным форумом «Пособие по стандартам качества молодежной политики» [*Toolkit on Quality Standards for Youth Policy*] (European Youth Forum, 2016) предназначено для разработчиков политики, молодежных организаций и молодых людей: оно позволяет оценить статус молодежной политики в конкретной ситуации и призвать к внедрению соответствующих улучшений. В пособии описаны следующие восемь основных стандартов политики:

- ▶ стандарт 1: основанный на правах человека подход к молодежной политике;
- ▶ стандарт 2: основанная на фактах молодежная политика;
- ▶ стандарт 3: молодежная политика, основанная на принципе широкого участия;
- ▶ стандарт 4: многоуровневая молодежная политика;
- ▶ стандарт 5: стратегическая молодежная политика;
- ▶ стандарт 6: наличие ресурсов для молодежной политики;
- ▶ стандарт 7: политические обязательства и подотчетность в молодежной политике;
- ▶ стандарт 8: кросс-секторальная молодежная политика.

Молодежный форум также разработал онлайн-инструмент, помогающий оценивать молодежную политику в соответствии с вышеуказанными стандартами.

Если обратиться к теме разработки основанной на фактах молодежной политики, то Молодежный форум запустил проект «Индекс прогресса молодежи» [*Youth Progress Index*] — один из первых международных инструментов, позволяющий проанализировать положение молодежи во всем мире, не ограничиваясь рамками экономических показателей. Индекс измеряет уровень благополучия молодых людей, степень удовлетворения их базовых гуманитарных потребностей и возможности, которыми они располагают. Задача этого инструмента заключается в том, чтобы предоставить директивным органам, компаниям и организациям гражданского общества возможность разрабатывать политику, соответствующую потребностям молодежи, устранять препятствия, с которыми сталкивается молодежь при доступе к своим правам, и предоставлять необходимые ресурсы, позволяющие построить более благоприятное для молодежи общество (*Youth Progress Index, 2020*).

Заключение

Европейский молодежный форум является важным элементом системы подотчетности молодежной политики и предоставляет молодежи и молодежным организациям возможность высказывать свое мнение на европейском и глобальном уровнях. Он обладает уникальным статусом партнера ЕС, Совета Европы и системы ООН в молодежном секторе, что позволяет предоставлять молодежи и молодежным организациям непосредственный и регулярный доступ к процессам разработки молодежной политики.

Вопросы для размышления

Представлена ли молодежь из вашей страны или общины в организациях — членах Европейского молодежного форума, включая национальные советы по делам молодежи или международные неправительственные молодежные организации?

Какое влияние это представительство оказывает на молодежь и молодежную политику в вашей ситуации?

Какие еще местные, региональные, национальные или транснациональные механизмы представительства молодежи существуют в вашей ситуации и в чем заключаются их цели?

Заключение к части 3

В части 3 были рассмотрены вопросы стратегического управления и инфраструктуры для целей формулирования, разработки и осуществления молодежной политики на международном уровне. Поскольку данное руководство в основном посвящено ситуации в Европе, в этой части подробнее всего изучалась деятельность Европейского союза, Совета Европы и организационного партнерства между ними, в то время как широким компетенциям Организации Объединенных Наций и более предметной информационно-разъяснительной работе в сфере молодежной политики Европейского молодежного форума было уделено меньшее внимание. Обе последние организации различным образом дополняют деятельность двух европейских институтов в области молодежной политики: если ООН является глобальной головной структурой, то Европейский молодежный форум позволяет требовать от этих институтов отчета в вопросах обеспечения участия молодежи и более общих вопросах молодежной политики, а также контактировать с аналогичными организациями в других частях мира. Все эти наднациональные институты последовательно разрабатывают нормы и механизмы, связанные с молодежным сектором, включая ряд тем, ориентированных на расширение возможностей и интеграцию (эти темы более подробно описаны в части 4). Все шире становится их роль ориентира и ресурса для совершенствования молодежной политики и внедрения инноваций на национальном и даже местном уровне.

ЧАСТЬ 4

Инструменты и практические меры

Введение

Молодежную политику необходимо заставить работать. Разработать структуру политики сравнительно легко. Представления о целях молодежной политики в целом непротиворечивы: как правило, общество желает, чтобы молодые люди жили в безопасности и были здоровыми, активными, успешными, оптимистичными, творческими, активно участвующими в общественной жизни гражданами. По-настоящему сложная задача заключается в осуществлении молодежной политики и обеспечении устойчивых перемен в вышеуказанных сферах, с тем чтобы политика и перемены затрагивали все более высокую долю молодых людей. Заявленные политические намерения необходимо преобразовать в реалии молодежной жизни.

Вне зависимости от концептуальной сложности молодежной политики, описанной в части 1 настоящего руководства, и несмотря на присутствие на европейском и международном уровнях институциональной инфраструктуры, которая устанавливает нормы, внедряет инновации и оказывает поддержку (см. часть 3), все страны разрабатывают собственную инфраструктуру стратегического управления (см. часть 2) и практические системные меры для реализации различных аспектов молодежной политики, опираясь на конкретные руководящие принципы. Непоследовательность и противоречия на высших уровнях редко порождают бездействие: скорее они вынуждают делать выбор в том или ином направлении, включая принятие решений о том, следует ли применять те или иные новые идеи и более широко поддерживать существующие. В части 4 описываются инструменты и практики, которые в различных сочетаниях улучшают перспективы осуществления ориентированной на возможности и эффективной молодежной политики, основанной на принципах участия и развития.

Таким образом, в части 4 будут изучены следующие вопросы:

- ▶ Каким образом «политика» претворяется в действия и результаты?
- ▶ Как документ может стать реальным инструментом преобразований?
- ▶ Как помочь охватить политикой тех людей, на которых она ориентирована?
- ▶ Каким образом принципы преобразуются в программы и действия?
- ▶ Какие структуры и процессы необходимы для перехода от теории к практическому воздействию?
- ▶ Как создать максимально благоприятные условия для наиболее эффективного использования имеющихся ресурсов?
- ▶ Каким образом различные инструменты могут содействовать тому, чтобы политика в конечном итоге не «попала в цель, упустив смысл»?
- ▶ Как можно обеспечить эффективное и результативное использование доступных ресурсов в области молодежной политики?

Эти вопросы регулярно поднимаются и обсуждаются в дебатах, связанных с политикой: их задают как разработчики политики, так и практики в молодежной сфере. В части 4 мы рассматриваем некоторые инструменты, ресурсы и методики, которые могут использоваться для практической реализации политики и достижения целей молодежной политики в конкретных условиях. В их число входят обеспечение ресурсами молодежных проектов и молодежных организаций, содействие неформальному образованию и обучению, информационные и консультационные услуги, ведение работы с молодежью, создание структур для участия молодежи и помощь в наращивании потенциала субъектов молодежной политики.

Многие из этих инструментов отражают неизменно имеющие место прямые или косвенные взаимосвязи и взаимозависимости внутри структуры молодежной политики. Если эти связи успешно функционируют, создают возможности для укрепления и взаимного обогащения друг друга, а также обеспечивают эффективность и действенность практических мер, то политика может способствовать достижению востребованных, реалистичных, основанных на потребностях, актуальных и полноценных результатов. В молодежном секторе регулярно обсуждается «волшебный треугольник» или еще более многоплановая структура молодежной политики, в которой между различными направлениями происходят обмен данными, взаимоподдержка и взаимовлияние (см. Zentner, 2016). Эффективный баланс между политикой, практикой и научными исследованиями помогает максимально использовать потенциал каждого из этих направлений. Многим из инструментов, описанных в этой главе, отведено место в этой сложной мозаике молодежной политики.

Тем не менее важно подчеркнуть, что для обеспечения эффективной работы любого инструмента его необходимо тщательно планировать и обновлять, обеспечивая надлежащую адаптацию его методик к конкретным национальным или местным условиям, на которые он ориентирован. Например, программа наставничества не может быть перенесена в другую ситуацию без подстройки и адаптации. Не существует чудодейственного средства, способного справиться со всеми, казалось бы, схожими проблемами в разных странах и общинах: чрезвычайно важно наличие механизмов анализа, проверки, исследований и оценки, а также консультативных процессов на основе принципа широкого участия, которые помогали бы обзирать и анализировать ситуацию, изучать недочеты и разногласия и оценивать ресурсы, приоритеты и методы, в том числе повторно. Необходимо располагать достаточным объемом информации и быть готовым к участию в пересмотре политики. Эта деятельность относится к тем секторам «часов» молодежной политики (см. главу 4), которые касаются трудностей, обсуждений и несогласия.

Приведенный ниже перечень ни в коем случае не является исчерпывающим. Инструменты формирования и реализации молодежной политики постоянно обновляются и эволюционируют, однако описанные нами модели отражают некоторые из наиболее распространенных практических мер, применяемых в настоящее время. Каждый инструмент сопровождается кратким описанием, которое включает в себя обзор его основных принципов, некоторые текущие тенденции и дискуссии, а также анализ сохраняющихся проблем

и примеры особенно успешного применения инструмента. Перечень представленных практических мер также дополнен предложениями, которые можно использовать в разработке политики, и темами для размышлений о стимулировании дальнейших дебатов в отношении каждого инструмента, его осуществимости и применимости в разнообразных условиях разработки государственной молодежной политики.

Таким образом, в части 4 мы рассматриваем устоявшиеся вопросы практики, относящиеся к основным темам, которые лежат в основе обсуждений молодежной политики на европейском уровне:

- ▶ участие;
- ▶ информация;
- ▶ волонтерство;
- ▶ интеграция;
- ▶ доступ к правам;
- ▶ работа с молодежью;
- ▶ мобильность;
- ▶ цифровизация.

Принципы и основные ценности

Когда мы говорим об эффективной и функциональной молодежной политике, имеющей высокую значимость и актуальность для молодежи в многонациональном и демократическом контексте современной Европы, все задействованные механизмы должны быть подкреплены перечнем основных ценностей и принципов.

Именно эти основные ценности и принципы должны выступать в качестве движущей силы, направляющей принятие решений в отношении последующих практических мер.

В целом они должны быть основаны на идеях уважения, понимания, признания каждого человека, равенства, честности, добросовестности и солидарности. В более конкретном контексте молодежной политики эти ценности и принципы также должны включать в себя следующие компоненты:

- ▶ участие;
- ▶ интеграция;
- ▶ опора на научные и фактические данные;
- ▶ приверженность;
- ▶ сотрудничество;
- ▶ прозрачность;
- ▶ подотчетность.

Суть участия как принципа политики заключается в понимании того факта, что все политические решения во всех сферах, затрагивающих молодежь, должны приниматься в тесной консультации с самой молодежью и обеспечивать

ее значимое и полноценное участие на всех этапах и участках «часов» политики. Этот принцип также означает, что в политике должны быть предусмотрены механизмы, обеспечивающие участие молодежи в процессах принятия решений.

Интеграция как принцип политики означает, что молодежная политика носит открытый и недискриминационный характер, охватывая различные группы молодежи с разнообразными жизненными обстоятельствами, культурой и происхождением и гарантируя им равные возможности для доступа к политике и получения выгод от ее осуществления. Принцип интеграции должен минимизировать ущерб и оптимизировать преимущества для тех, кто уже сталкивается с маргинализацией и социальной изоляцией или находится в такой ситуации, и обеспечивать тем самым молодежи «равные условия игры».

Принцип разработки политики с опорой на научные и фактические данные требует, чтобы принимаемые решения сопровождалось четким и объективным пониманием текущего положения молодежи, а также чтобы эта информация влияла на политику, обеспечивая ее востребованность, актуальность, целенаправленность, эффективность и внимание к потребностям молодежи. Этот принцип подразумевает устойчивый, непрерывный и плодотворный характер взаимосвязей между фактическими данными и политикой.

Приверженность как принцип политики закладывает основу для обеспечения мощной политической воли и готовности лиц, принимающих решения, оказывать непрерывную поддержку молодежи посредством политических мер вне зависимости от различных факторов, связанных с политическими, экономическими, социальными или иными изменениями. Приверженность означает, что молодежь со всей определенностью рассматривается как особая и зачастую уязвимая целевая группа политики.

Сотрудничество как принцип политики поддерживает подход, согласно которому объединение сил различных субъектов молодежной политики, заинтересованных сторон, секторов, уровней и сфер оказывает благоприятное воздействие и позволяет использовать политику для привлечения ресурсов и преимуществ в молодежную сферу и ее деятельность. Этот принцип предполагает наличие и расширение механизмов координации и сотрудничества для горизонтального и вертикального сотрудничества внутри государственных органов, партнерств между секторами и связей между местным, региональным, национальным и международным уровнями.

Принцип прозрачности в политике отстаивает идею о том, что сама политика, ее субъекты, цели, задачи, приоритеты, источники финансирования, процессы принятия решений и механизмы осуществления должны быть четкими, открытыми и понятными для широкой общественности. Он также означает, что доступ к этим знаниям и механизмам имеют все заинтересованные стороны, и это укрепляет их возможность вносить вклад в общее дело.

Наконец, принцип подотчетности в политике предполагает, что в состав политики входят механизмы, процессы и структуры, которые могут быть привлечены к ответственности за ход разработки, осуществления и оценки политики, что позволяет измерить уровень, качество и методы достижения поставленных

целей. Соблюдение этого принципа означает наличие сопровождающих работу механизмов оценки, мониторинга и прозрачной отчетности.

При рассмотрении этих принципов предлагается обратиться к ситуации в области молодежной политики в вашей стране и оценить ее, чтобы определить, в какой степени подобные принципы соотносятся с вашей работой и присутствуют в ней, какие признаки указывают на их существование и применение, с помощью каких практических мер они воплощаются в жизнь и, наоборот, какими инструментами, структурами и процессами вы располагаете для включения этих принципов в практику. Важно понимать, что приоритетные принципы молодежной политики в любой конкретной ситуации во многом определяются тем, как молодежь воспринимается в той или иной стране и в свою очередь формирует специфику молодежной политики; иными словами, сколь бы желательным не представлялось принятие неких основных или универсальных принципов молодежной политики, они неизбежно будут различным образом уравниваться в структуре молодежной политики и в тех способах, которыми итоговые практические меры трактуют цели этой политики.

Глава 13

Участие и активная гражданская позиция

Введение

По многим причинам участие молодежи в принятии решений, касающихся государственной молодежной политики, и роль неправительственных молодежных организаций как институциональных партнеров в сфере разработки и осуществления молодежной политики стали одной из основных тем европейского и международного дискурса в области молодежной политики.

В XXI веке ключевым аспектом надлежащего управления, позволяющим укрепить основы демократии в современных условиях, является участие.

Как указано в пересмотренной Европейской хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях (Совет Европы, 2015а), участие в жизни общества и активная гражданская позиция предполагают наличие прав, средств, пространства и возможностей, а где необходимо — и поддержки для участия в процессе принятия решений и влияния на этот процесс, а также участия в любых формах деятельности с целью построения лучшего общества.

Часто утверждается, что молодежь не вовлечена в гражданскую и политическую жизнь, разочарована в политике и не интересуется участием в каких-либо процессах принятия решений. Предполагается, что молодежь аполитична и не доверяет взрослым разработчикам политики. Подобные стереотипы приводят к возникновению порочного замкнутого круга, в котором молодежь и взрослые не доверяют друг другу, не знают друг друга и поэтому не могут наладить контакт и общение друг с другом.

Недостаточно просто создать условия для целенаправленного участия молодежи; не менее важно устранить существующие препятствия для полного, инклюзивного и действенного участия. Эти препятствия включают в себя разницу в стилях общения, различные уровни и виды опыта, отсутствие навыков, отсутствие представлений о способах значимого вовлечения молодежи, место молодежи в социальной иерархии, недоверие между взрослыми и молодежью, негативные стереотипы, отсутствие стратегической правовой поддержки ориентированных на молодежь процедур и политик, отсутствие иных необходимых ресурсов, а также убежденность в том, что участие молодежи ничего не изменит, а вовлеченные молодые люди не отражают позицию молодежи в целом (Council of Europe, 2015b).

Сегодня многие практики и активисты, работающие в сфере участия молодежи и информационно-разъяснительной работы, говорят о ряде проблем, с которыми сталкиваются молодежные организации. Во многих странах молодежные организации представляют собой важный инструмент для поддержки, обучения и практической деятельности в сфере участия, гражданских обязанностей и осуществления демократических и социальных прав. В число существующих проблем входит сужение сферы деятельности, доступной молодежному гражданскому обществу, общее недоверие и отсутствие политического признания, трудности с устойчивым финансированием молодежных организаций, молодежных программ и работы с молодежью в целом, а также отсутствие четких механизмов, позволяющих расширить права и возможности неорганизованной молодежи и обеспечить ее участие в политическом диалоге. Подобные опасения разделяют многие участники европейского сообщества молодежных НПО. Международные организации подчеркивают важность рассмотрения этих вопросов и разработки рекомендаций для решения вышеперечисленных проблем на страновом и европейском уровнях. Молодежные секции европейских институтов и другие субъекты региональной молодежной политики неоднократно поднимали этот вопрос в рекомендациях, резолюциях и меморандумах и предлагали меры для его решения, призывая правительства стран и международные учреждения предоставить инструменты для участия в гражданской и политической жизни, оказать поддержку структурам гражданского общества и помощь молодежным организациям в целях обеспечения устойчивой и подкрепленной ресурсами работы национальных советов по делам молодежи и международных неправительственных молодежных организаций.

Идеи для использования в мерах политики

- ▶ Разработка систем/механизмов совместного управления и совместного планирования.
- ▶ Создание программ по наращиванию компетенций для обеспечения полноценного и значимого участия.
- ▶ Финансирование молодежных организаций, советов и аналогичных платформ, которые выступают в поддержку участия молодежи и содействуют ему.
- ▶ Разработка и внедрение инструментов и каналов для укрепления доверия и налаживания конструктивного диалога между молодежью и лицами, принимающими решения.
- ▶ Формирование новых, основанных на инновациях, современных и цифровых каналов участия.
- ▶ Продвижение принципов участия молодежи на местном, региональном и национальном уровнях.
- ▶ Интеграция практических мер в сфере участия в различные направления работы и в меры политики, посвященные другим областям.

Практическая реализация политики

Практическая деятельность в сфере участия

Страны используют ряд моделей и подходов, позволяющих упорядочить участие молодежи и придать ему как можно более значимый и действенный характер. Некоторые из них отличаются постепенным, линейным развитием на каждом уровне (например, к ним относятся подходы, изображаемые в виде различных «лестниц» участия), в то время как другие не имеют никакой конкретной иерархии или последовательности, оперируя вместо этого понятиями степеней и условий участия. Некоторые подходы сосредоточены на обеспечении общей среды для участия, другие — на условиях, способствующих полноценному участию. Некоторые страны выстраивают подходы, основанные на активном участии, опираясь на существующие международные механизмы, которые способствуют обеспечению значимого и непрерывного участия посредством различных процессов и поддерживаемых молодежных структур.

Словения приняла закон об интересах государства в молодежном секторе, в котором Совет по делам молодежи при правительстве Словении определяется как консультативный орган для принятия политических решений и рассмотрения вопросов, связанных с молодежью. Совет разрабатывает для правительства и соответствующих министерств предложения, стимулирующие меры и рекомендации по укреплению молодежного аспекта различных отраслевых государственных стратегий. Аналогичным образом, закон «Об объединениях студентов» обеспечивает участие студенческих организаций в решении вопросов, касающихся студентов, а закон «О молодежных советах» предоставляет молодежи возможности для участия в политических дискуссиях и принятии решений (EU Youth Wiki, 2020)

Формирование бюджетов с применением принципа участия

В разных странах предпринимаются попытки реализовать идею о привлечении молодежи к разработке программ и обсуждению бюджетных ассигнований: таким образом молодые люди получают возможность через интернет или очно заявить о своих проблемах и озвучить предложения, нужды и креативные идеи для работы, которая будет осуществляться в их интересах.

В Португалии практика формирования бюджета с участием молодежи — это организованный правительством процесс, обеспечивающий молодым людям в возрасте от 14 до 30 лет возможность высказывать свои идеи и принимать решения в отношении проектов, которые получают государственное финансирование. Эти инициативы включают в себя очные встречи с молодежью в различных муниципалитетах, презентации и дебаты по предложениям на национальном и региональном уровнях, а также предоставление разъяснений и помощи молодым гражданам, желающим принять участие в процессе и предложить свои идеи (Portuguese Institute for Youth and Sports).

Совместное управление и совместное планирование

Совместное управление представляет собой модель участия молодежи, в рамках которой лица, принимающие решения, и другие субъекты, затрагиваемые этими решениями, объединяются в равноправную структуру для ведения диалога. Эти решения могут иметь отношение к расстановке приоритетов политики, механизмам ее осуществления, распределению финансов либо оценке и мониторингу.

Подобная модель получила широкое распространение и была взята за основу для разработки молодежной политики в молодежном секторе Совета Европы, где представители соответствующих государственных органов государств-членов и представители международных молодежных организаций объединены в Совместный совет, члены которого вместе обсуждают и принимают решения в области молодежной политики на европейском уровне.

Идея совместного планирования также привлекает к себе все больший интерес и набирает популярность, поскольку поддерживает прямое участие в общественной жизни, обеспечивая платформу для дискуссий, совместного планирования и совместного достижения результатов с участием всех соответствующих субъектов, включая молодежь, НПО и муниципальные органы власти, таким образом объединяя их усилия на основе открытого диалога. В Швеции Шведская ассоциация местных органов власти и регионов разработала цифровую карту каждого города и предоставила молодежи возможность участвовать в городском планировании, управлении и мерах по повышению безопасности и информировать местные власти о событиях городской жизни. Шведские города также организуют ежегодные тематические дни, где дети и молодежь могут выступать с предложениями о развитии своих населенных пунктов (Молодежное Исследовательское Общество Финляндии и авторы 2014).

Участие на местном уровне

Научиться участию в общественной жизни будет легче на практике, а не с помощью изучения теоретических моделей в книгах. Для многих молодых людей первым шагом на пути к активной деятельности и участию становится вовлечение в процессы обсуждения и принятия решений в местных сообществах. Именно здесь молодые люди получают шанс увидеть непосредственный эффект своего вклада и принять участие в демократии малых пространств (Galstyan, 2019). Очевидно, местные сообщества представляют собой достаточно безопасную и позволяющую получить практический результат площадку для экспериментов, где молодые люди могут научиться методам участия, а также гарантированно увидеть и ощутить свое влияние.

В целях укрепления и расширения реализации молодежной политики, а также активизации участия и развития молодежи на местном и региональном уровне правительство Армении запустило механизм ежегодного назначения «молодежных столиц». Этот проект направлен на содействие сбалансированному развитию общин, поощрение и поддержку местных

молодежных инициатив, поддержку местного гражданского общества, стимулирование разработки молодежной политики на местном уровне, развитие партнерств заинтересованных сторон в молодежной сфере в отдельных населенных пунктах, а также рост участия молодежи и числа молодежных мероприятий. Каждый год ответственное министерство организует конкурс, в рамках которого различные города и поселки претендуют на статус молодежной столицы. Город, выбранный победителем, получает из бюджета значительные ресурсы на связанную с молодежью деятельность; кроме того, в нем проводятся тематические мероприятия, национальные и международные инициативы и проекты.

На Мальте Национальное агентство по делам молодежи и Национальный совет по делам молодежи осуществляют в местных муниципальных советах проект с участием молодежи, направленный на поддержку развития социальных и гражданских компетенций молодежи посредством неформального образования и инициатив в сфере обучения.

Молодые советники участвуют в оценке потребностей, проведении исследований и планировании проектов на основе потребностей, имеющих четкое обоснование, план и бюджет. Молодые люди, желающие участвовать в работе советов, проходят специальную подготовку по вопросам местного самоуправления, функционирования советов по делам молодежи и компетенций, позволяющих участвовать в принятии решений. Они проводят встречи, на которых обсуждают свои идеи; впоследствии лучшие десять проектов получают финансирование от местного муниципалитета. Содействие и поддержку на протяжении всего процесса оказывает специалист по работе с молодежью (EU Youth Wiki, 2017).

Обучение активной гражданской позиции

Согласно рекомендации Совета Европы по проекту «Enter!» (Совет Европы, 2015с), активная гражданская позиция — это способность к вдумчивому и ответственному участию в политической, экономической, социальной и культурной жизни. Молодые люди учатся овладевать активной гражданской позицией посредством освоения концепций и ценностей, лежащих в основе гражданственности в демократическом обществе и, по достижении соответствующего возраста, посредством осуществления своих гражданских прав и обязанностей в условиях демократии (выборы, выдвижение на выборные должности и др.). Активная гражданская позиция является одновременно правом и обязанностью человека. Она подразумевает как возможности, так и навыки.

Развитие социальных и гражданских навыков молодежи является важной задачей молодежной политики Люксембурга. Одна из целей молодежной политики, закрепленных в законе о молодежи, касается содействия воспитанию молодых людей как ответственных и активных граждан, уважающих демократию, ценности и основные права общества. В целях содействия гражданскому воспитанию молодежи Министерство образования, детской и юношеской политики инициировало разработку стратегии гражданского воспитания. Воспитание гражданственности включено в учебные программы общего

и профессионального образования на уровне старших классов средней школы. Основанные на принципе широкого участия структуры, помогающие молодым людям выработать гражданские навыки, существуют в различной форме и на разных площадках, включая школьные/студенческие советы, Молодежный парламент и Национальный совет по делам молодежи (EU Youth Wiki).

Участие и цифровизация

За последние годы общая цифровизация сформировала новую реальность для участия молодежи, и сегодня мы все чаще говорим о «цифровом гражданстве» и цифровом участии. Онлайн-платформы, социальные сети и мобильные приложения превращаются в доступные и удобные инструменты, позволяющие выражать свое мнение и вступать в диалог с лицами, принимающими решения. Сегодня использование новых ИКТ и медиаресурсов в качестве средства вовлечения стало проще и доступнее, чем когда-либо в прошлом. Удачные примеры таких средств включают в себя различные мобильные приложения для проявления активной гражданской позиции, которые позволяют легко контактировать с муниципальными органами власти и давать обратную связь национальным правительствам и парламентам.

В Германии в целях стимулирования участия молодежи в социальной и политической жизни Фонд детей и молодежи Германии (DKJS), Федеральный совет Германии по делам молодежи (DBJR) и Международная молодежная служба Германии (IJAB) управляют совместной онлайн-платформой для участия jugend.beteiligen.jetzt («Участие молодежи сейчас» — нем.). Основной целью этой инициативы является популяризация цифрового участия посредством наращивания потенциала в сфере электронного участия, разработки инструментов для различных видов электронного участия (включая ePartool, Antragsgrün, Yopad.eu Etherpad и инструмент Camper проекта BarCamp), предоставления возможностей и мотивации участия в проектах с помощью систематизации эффективных практических мер, а также поощрения взаимодействия между основными заинтересованными сторонами. Платформа позволяет политикам и молодежи вступить в контакт, используя подходящие для молодежи методы и форматы. Дополнительную информацию см. на странице <https://jugend.beteiligen.jetzt>.

Участие посредством организованных молодежных структур

Молодежные организации боролись и победили в борьбе за важную роль, позволяющую им говорить от имени молодежи, представлять ее интересы, вдохновлять ее на действия, помогать ей расти и развиваться. Они занимают видное место в деле обеспечения, поощрения и отстаивания права молодежи участвовать в процессах принятия решений и формируют потенциал, позволяющий молодым людям на равных участвовать в этом диалоге. Деятельность таких организаций следует поддерживать с помощью государственных инструментов.

В Бельгии (Фландрия) в соответствии со Стратегическим планом обеспечения прав молодежи и детей, который был обновлен законом парламента Фландрии от 20 января 2012 г., определенные типы организаций получают организационные субсидии на административные расходы, а также могут подавать заявки на финансирование проектов. В их число входят национальные организованные объединения молодежи, а также объединения, занимающиеся информированием молодежи, культурой и просвещением. Правительство Фландрии также выделяет организациям проектные гранты на осуществление экспериментальных пилотных проектов в области работы с молодежью, информирования молодежи, политики участия молодежи и культурного просвещения молодежи. Дополнительную информацию см. в EU Youth Wiki (2020).

Во Франции Министерство образования, молодежи и спорта активно поддерживает развитие молодежных объединений. Один из департаментов министерства — департамент по делам молодежи, неформального образования и общественных организаций (DJEPVA) — оказывает организациям помощь посредством выделения грантов и выдачи аккредитаций на осуществление неформальной образовательной деятельности. Министерство предоставляет аккредитованным молодежным и общественно-просветительским объединениям гранты для проведения открытых и общедоступных программ и мероприятий, способствующих всеобщему благу. Дополнительную информацию см. в EU Youth Wiki (2020).

Ресурсы для поддержки осуществления молодежной политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Совет Европы. Рекомендация CM/Rec(2012)2 Комитета министров государствам-членам об участии детей и молодежи в возрасте до 18 лет с прилагаемым к ней инструментом для оценки участия детей.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация Rec(2006)14 Комитета министров государствам-членам о гражданстве и молодежном участии в общественной жизни.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация Rec(2004)13 Комитета министров государствам-членам об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация № R (97) 3 Комитета министров государствам-членам об участии молодежи и будущем гражданского общества.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация Rec(2006)1 Комитета министров государствам-членам о роли национальных молодежных советов в развитии молодежной политики.

Материалы по теме

- ▶ *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes* (Crowley and Moxon, 2017).
- ▶ *Competences for democratic culture: Living together as equals in culturally diverse democratic societies* (см. <https://rm.coe.int/16806ccc07>).
- ▶ Compendium of Council of Europe documents related to youth NGOs and youth participation (см. [www.coe.int/en/web/youth/compendium#%2240807103%22:\[1\]](http://www.coe.int/en/web/youth/compendium#%2240807103%22:[1])).
- ▶ *Youth participation good practices in different forms of regional and local democracy, 2014* (см. http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/youthparticipation_goodpractices.pdf).
- ▶ *Approaches to Youth Participation in Youth and Community Work Practice: A critical dialogue* (Corney et. al. 2020).

Глава 14

Информация для молодежи

Введение

Право молодежи на доступ к информации закреплено и признано в юридических и политических документах на национальном, европейском и международном уровне. Оно представляет собой как самостоятельную практическую меру, так и важнейший компонент других мер молодежной политики, включая участие, социальную интеграцию и доступ к правам. Информирование молодежи также является одним из важных инструментов работы с молодежью. С помощью различных мер поддержки службы и специалисты по информированию молодежи помогают молодым людям максимально использовать имеющиеся у них ресурсы и возможности во всех сферах политики — от профессиональной подготовки и трудоустройства до правосудия и социального обеспечения, спорта, путешествий и досуга. Сегодня, когда недостатка в информации нет, огромное значение приобретает способность различать ее ценность и надежность, то есть определять разницу между материалом, позволяющим сделать осознанный выбор, и маркетингом, пропагандой или заведомо ложной информацией. Для развития этой способности необходим обмен информацией в профессиональной среде, консультирование, коучинг, предоставление рекомендаций, обучение, создание сетей и обращение в специализированные службы, такие как Европейская Ассоциация молодежных карт, Европейское агентство по информированию и консультированию молодежи (ERYICA) и сеть Eurodesk:

«Задачи информирования и консультирования молодежи включают в себя обеспечение и предоставление доступа к надежной, точной и понятной информации в отношении соответствующих тем и возможностей, оказание помощи молодежи в целях сознательного и ответственного использования информации, а также повышение медиаграмотности молодежи» (ERYICA, Council of Europe, 2015).

Качество и этичность информирования молодежи являются важнейшими критериями, которые должны обеспечиваться информационными и консультационными службами посредством применения четких руководящих принципов, мер политики, механизмов управления качеством и обеспечения качества, разработки рамочных программ развития компетенций и создания возможностей для непрерывного профессионального роста сотрудников.

В пересмотренной версии Европейской хартии об информации для молодежи (принята ERYICA в 2018 г.) указано, что соблюдение принципов демократии, равно как и соблюдение прав и основных свобод человека влечет за собой право

всех молодых людей на доступ к полной, объективной, понятной и достоверной информации, касающейся всех их вопросов и потребностей. В соответствии с Хартией информация для молодежи должна формироваться на основе ряда принципов и быть независимой, доступной, инклюзивной, основанной на потребностях, расширяющей возможности, предполагающей широкое участие, этичной, профессиональной и предоставляемой заблаговременно. Соблюдение этих принципов обеспечивается конкретными мерами, затрагивающими вопросы востребованности, равноправия, укрепления самостоятельности, развития потенциала специалистов на местах и качества услуг. Все эти принципы применимы как к офлайновой, так и к онлайн-молодежной информации, представляющей собой неотъемлемую часть современного информационного поля; перечень указанных принципов закреплен в принятом в 2009 г. документе «Принципы информирования молодежи в интернете» [*Principles for Online Youth Information*] (более подробную информацию см. на сайте www.eryica.org).

В недавнем исследовании, посвященном информированию и консультированию молодежи в будущем (ERYICA, 2018a), были изучены новые реалии в молодежной и информационной сфере и сделан вывод о том, что сегодня сложно предположить, каким образом изменится информационное поле и поведение молодых людей в отношении информации. Вероятно, сложность и объем информации будут постоянно увеличиваться. Будут появляться новые формы управления информацией. Очевидно, все более серьезную проблему будут представлять собой заведомо ложные новости, манипуляции и отсутствие критического мышления у многих потребителей информации. Молодые люди будут испытывать сложности с обеспечением сетевой и информационной безопасности. Система образования изменится и будет включать в себя еще больше онлайн-работы, инструментов и ресурсов. В исследовании также было отмечено, что рост потребности в информации возникнет в таких сферах, как досуг, образование, безопасность, здоровье и благополучие, мобильность, иммиграция, права человека, демократия и защита данных. В настоящее время увеличиваются потребности в информации, связанной с искусственным интеллектом и большими данными, в особенности касающейся способов использования этих инструментов и данных. Эти новые реалии предъявляют все более высокие требования и ожидания к информационным и консультационным услугам для молодежи.

Идеи для использования в мерах политики

- ▶ Обеспечение качества информационных и консультационных услуг для молодежи.
- ▶ Программы развития компетенций сотрудников по информированию и консультированию молодежи.
- ▶ Ресурсное обеспечение новых каналов информационной работы с молодежью.
- ▶ Инвестиции в надежные информационные сети.
- ▶ Создание возможностей для обеспечения медийной и информационной грамотности всех участвующих сторон (молодежь, родители, учителя, молодежные работники и т. д.).

Практическая реализация политики

Информационные и консультационные услуги

Зачастую молодежные информационные службы берут на себя роль «переводчиков» материала на подходящий, понятный, приемлемый и полезный для молодежи язык. Они также работают над тем, чтобы организовать информацию наиболее эффективным для молодежи образом, что позволяет шире использовать имеющиеся ресурсы и возможности.

Восемь сопредельных муниципалитетов в регионе Сатакунта в Финляндии столкнулись с одинаковыми проблемами в области охвата молодежи, коммуникации с ней и осуществления цифровой работы с молодежью по причине отсутствия времени и технических знаний. В 2015 г. было решено, что для решения этой проблемы все молодежные службы соответствующих муниципалитетов будут объединены под эгидой двух сайтов — Nuokka.fi и Jeesari.nuokka.fi. Сайт Nuokka.fi в основном ориентирован на досуговые услуги, а Jeesari.nuokka.fi — на оказание помощи в таких областях, как обучение, здравоохранение и трудоустройство. Задача этих сайтов состоит в том, чтобы облегчить работающим с ними молодым людям и взрослым поиск информации об ориентированных на молодежь местных услугах (ERYICA, 2018b).

Поддержка молодежи для целей ориентирования в информационном поле

Существует ряд мер, позволяющих откликаться на вызовы нашего насыщенного информацией и цифровыми технологиями века и решать возникающие проблемы, чтобы помочь молодежи управлять присутствующей в их жизни информацией и наиболее эффективно использовать ее для обеспечения личного и профессионального благополучия и роста. Некоторые из этих мер включают в себя планомерное и целенаправленное развитие медиа- и информационной грамотности, поддержку цифровых компетенций специалистов в области информирования молодежи, постоянный процесс всестороннего изучения современных тенденций и разработку инклюзивных стратегий в рамках различных механизмов, используемых для информирования молодежи.

Балеарский институт молодежи (IBJOVE, Institut Balear de la Joventut) и правительство Балеарских островов в Испании организовали проект «Кибернаставники» — сеть взаимного обучения и наставничества в средних школах Балеарских островов. Цель этого проекта заключается в повышении осведомленности школьников о возможных последствиях их активности в интернете, что позволит свести к минимуму риски и злоупотребления и усилить положительный эффект от их присутствия в онлайн-среде. Задачей проекта является создание сети молодых людей, вооруженных знаниями о «цифровом гражданстве», которые могут стать ориентиром для своих сверстников. Школьники учатся безопасному поведению в интернете и сетевому этикету, учатся решать проблемы вместе со сверстниками, а также проводят

«мозговые штурмы» и сессии взаимного обучения. Затем кибернаставники передают полученные знания школьникам, которые учатся на два класса младше. После завершения обучения кибернаставники в течение всего учебного года распространяют информацию, советы и видеоролики о навыках «цифрового гражданства» среди своей целевой аудитории. Дополнительную информацию см. в ERYICA, 2018b.

Ресурсы для поддержки осуществления политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Рекомендация CM/Rec(2010)8 Комитета министров государствам-членам о молодежной информации.
- ▶ Рекомендация № R (90) 7 Комитета министров государствам-членам об информировании и консультировании молодежи в Европе.
- ▶ Стратегия руководящей деятельности в сфере интернета на 2016—2019 гг. [*Internet Governance Strategy 2016-19*] (<https://rm.coe.int/16806aafa9>).
- ▶ Рекомендация № R (97) 20 Комитета министров государствам-членам о вопросах разжигания ненависти.

Материалы по теме

- ▶ *Young people's access to rights through youth information and counselling, 2015* (<https://rm.coe.int/16807023d9>).
- ▶ *Youth information starter kit* (Council of Europe–ERYICA, 2010).
- ▶ *Future youth information and counselling: building on information needs and trends* (ERYICA, 2018a).
- ▶ Survey: Identifying the needs of youth (information) workers, ERYICA, EYCA and Eurodesk, 2017 (<https://static1.squarespace.com/static/59ab1130ff7c50083fc9736c/t/5c62bfe5f4e1fcf05b96c75b/1549975531792/Results+of+the+survey.pdf>).
- ▶ SHERYICA: Series of good practice in youth information (ERYICA, 2018b).

Глава 15

Волонтерство

Введение

Волонтерство представляет собой важную и почти необходимую часть современного демократического общества. Эта деятельность обеспечивает возможности для участия общества, вклада граждан, активистской деятельности, благотворительности, соблюдения прав человека и основных европейских ценностей. Волонтерская деятельность во всем ее многообразии предоставляет пространство и возможности для развития личностных, социальных, гражданских и профессиональных компетенций. Волонтерство — это инструмент для социальной интеграции, проявления солидарности и активной гражданской позиции.

Волонтеры вносят в жизнь местных общин ценный вклад, который может касаться социальных мероприятий, действий в чрезвычайных ситуациях, образования, окружающей среды, развития сельских районов, культурного наследия, мира и примирения, а также других мер в поддержку солидарности. Волонтерство существует в различных формах, которые могут быть национальными или международными, краткосрочными или долгосрочными, организованными или импровизированными, онлайн-овыми/виртуальными или офлайн-овыми, любительскими или профессиональными. Волонтерами могут быть отдельные лица или группы.

«Термин „волонтерская деятельность” относится ко всем видам формальной, неформальной или неофициальной добровольческой деятельности, которая осуществляется по собственной воле, выбору и побуждению человека и не связана с финансовой выгодой. Эта деятельность осуществляется во благо отдельных волонтеров, общин и общества в целом» (European Commission communication to the Council, 2004).

Приведенное выше обобщенное определение охватывает широкий спектр форм, направлений, систем, традиций и культур волонтерства в различных странах Европы.

Идеи для использования в мерах политики

Очевидно, что существует значительная потребность в создании нормативно-правовой базы, обеспечивающей благоприятную среду и стратегии поощрения волонтерства. Эта база должна включать в себя изложенные ниже меры:

- ▶ разработка систем защиты волонтеров;
- ▶ поддержка организаций в реализации волонтерских проектов;

- ▶ стимулирование инноваций в сфере волонтерства, включая цифровые и онлайн-инструменты;
- ▶ признание навыков и опыта волонтеров;
- ▶ устранение законодательных и административных барьеров, чтобы обеспечить молодежи все возможности для волонтерской деятельности в национальных и международных условиях.

Практическая реализация политики

Поддержка молодежного волонтерства на национальном уровне

В некоторых странах, особенно там, где культура волонтерства возникла совсем недавно, эта деятельность по-прежнему сопровождается серьезными проблемами, включая отсутствие или неполноту национальных стратегий, отсутствие четкой правовой базы и определений, отсутствие консенсуса в отношении прав и обязанностей волонтеров и вопросов, связанных с охраной и безопасностью волонтеров, а также проблему качества условий работы волонтеров и оказываемых ими услуг.

В Хорватии существует как закон о волонтерской работе, так и законодательный акт, определяющий концепцию волонтерства. Действует также созданная Министерством социальной политики и молодежи система поддержки волонтеров, которая широко сотрудничает с четырьмя региональными и четырьмя местными волонтерскими центрами, обеспечивая поддержку и финансирование развития волонтерского движения в стране. Все государственные и негосударственные субъекты, участвующие в организации волонтерской работы, обязаны раз в год предоставлять министерству как органу, ответственному за мониторинг исполнения закона «О волонтерстве», доклады с информацией об организации волонтерской деятельности за отчетный период. Кроме того, учрежден Национальный комитет по делам волонтерства, который выступает в качестве консультанта правительства по вопросам развития и поощрения волонтерской работы. Дополнительную информацию о национальных определениях см. в EU Youth Wiki (2020), а также European Commission 2018a for Croatia-specific information.

На Кипре основным субъектом разработки политики и главным государственным органом, ответственным за волонтерство в среде молодежи, является секретариат Уполномоченного по делам волонтерства и НПО. Уполномоченный осуществляет работу по поддержке волонтерского движения, проводя политику укрепления активной гражданской позиции на всех уровнях и координируя деятельность всех волонтерских организаций, местных органов власти и церкви. Он также поддерживает наращивание потенциала и автономность волонтерских организаций, работает над реализацией решений правительства в этой области (например, посредством принятия Декларации о правах и обязанностях волонтеров) и утверждает решения о признании неофициального и неформального обучения в соответствии с законодательной базой в области волонтерства, что способствует борьбе с безработицей.

Дополнительную информацию см. на странице www.volunteercommissioner.gov.cy/volunteer/volunteercommissioner.nsf/contact_en/contact_en?opendocument.

Ассоциация волонтерских центров (АВЦ) — крупнейшая волонтерская организация в России — была создана по инициативе президента страны с целью сохранить наследие волонтерских программ масштабных спортивных и культурных мероприятий и развивать добровольческое движение в целом. Ассоциация стала российским экспертным центром (think tank) в области волонтерства. Эксперты АВЦ участвовали в разработке федерального законодательства о волонтерстве, концепции развития добровольчества в России и плана по реализации этой концепции. Миссия АВЦ — создавать инфраструктуру развития добровольчества. Дополнительную информацию см. на странице <https://авц.рф/programs/mobility>.

Европейский корпус солидарности — это программа ЕС, которая предоставляет молодежи возможности для волонтерства, работы, профессиональной подготовки и реализации собственных проектов в сфере солидарности в интересах общин по всей Европе. Волонтеры — это молодые люди, которые заинтересованы и мотивированы участвовать в проектах, связанных с солидарностью, разделяют ценности, миссию и принципы программы. В программах Европейского корпуса солидарности, имеющих продолжительность от 2 до 12 месяцев, могут участвовать молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет. Желающие регистрируются в системе ЕКС, после чего организации ищут и отбирают в базе данных людей для своих проектов. Организации могут подавать заявки на финансирование своих проектов и получать доступ к базе участников сразу после одобрения проекта. Программа предназначена для государств — членов ЕС и соседних регионов. Дополнительную информацию см. на странице https://europa.eu/youth/solidarity_en.

Поощрение волонтерства на различных уровнях

Одним из насущных и вызывающих беспокойство вопросов, объединяющих волонтерство и работу с молодежью, является признание субъектами различных уровней навыков, приобретенных в результате практики и опыта волонтерства, а также продвижение волонтерства в качестве системы, поддерживающей личностное и профессиональное развитие человека. Зачастую развитию этой сферы препятствует отсутствие инструментов признания и программ продвижения волонтерства.

Целью конкурса «Волонтерская столица Европы» является продвижение и развитие волонтерства на местном уровне. Это открытый общеевропейский конкурс муниципалитетов, направленный на продвижение волонтерства на местном уровне с помощью признания заслуг муниципалитетов, которые поддерживают и укрепляют партнерские отношения с волонтерскими центрами и организациями, привлекающими добровольцев, а также ценят и поощряют волонтерство и его результаты. Инициатором проекта выступает Центр европейского волонтерства (www.europeanvolunteercentre.org).

Национальный центр Europass в Нидерландах запустил инициативу «Europass. Мобильность для волонтеров». Она стала пилотным проектом, посвященным использованию существующих документов Europass Mobility в контексте волонтерской деятельности на местах. Цель инициативы состоит в том, чтобы объединить организации, желающие использовать Europass для признания квалификации сотрудников, и одновременно с этим привлечь молодежь к волонтерской работе. Использование документов Europass Mobility позволяет сделать шаг к оплачиваемой работе, а понимание волонтерами полученных ими навыков расширяет их возможности за счет признания компетенций на различных уровнях. Документ Europass Mobility для волонтеров помогает обобщить и объективно описать результаты, полученные за период волонтерской деятельности. Документ заверяется и подписывается отправляющими и принимающими организациями-партнерами. Дополнительную информацию см. на странице <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/europass-mobility>.

Ресурсы для осуществления политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Европейский парламент. Резолюция от 12 июня 2012 г. о признании и продвижении трансграничной волонтерской деятельности в ЕС (2012).
- ▶ Парламентская ассамблея Совета Европы. Рекомендация 1496 (2001) о повышении статуса и роли добровольцев.
- ▶ Совет Европы. Европейская конвенция о содействии транснациональной длительной добровольной службе для молодежи (2000).
- ▶ Совет Европы. Рекомендация № R (94) 4 Комитета министров государствам-членам о содействии добровольной службе.
- ▶ Резолюция Европейского совета от 14 февраля 2002 г. о дополнительной ценности добровольческой деятельности молодежи в контексте развития общественных инициатив в интересах молодежи.

Материалы по теме

- ▶ *Charting the landscape of European youth voluntary activities*, H. Williamson and B. Hoskins with P. Boetzelen, 2005, см. <https://go.coe.int/RTBku>.
- ▶ T-Kit 5: International Voluntary Service, см. <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/t-kit-5-international-voluntary-service>.
- ▶ “The power of volunteering”, *Coyote*, No. 17, 2011, см. <https://pjp-eu.coe.int/en/web/coyote-magazine>.

Социальная интеграция

Введение

Одним из неизменно возникающих основных или общих элементов молодежной политики является вопрос о приверженности принципу социальной интеграции (см. главу 2). Для того чтобы решить этот вопрос, улучшить ситуацию в сфере интеграции молодежи и в целом сделать политику инклюзивной для всех молодых людей, важно понять, что такое интеграция, какие группы людей страдают от изоляции, по какой причине, на каких основаниях и в связи с какими факторами, а также какие меры принимаются для активного предотвращения изоляции или борьбы с ней. Необходимо проводить проверку политики на предмет инклюзивности и понимать, какие механизмы и практики закрепляют инклюзивный подход к ее осуществлению.

«Инклюзия — это термин, широко используемый при разработке социальной и образовательной политики для выражения идеи о том, что все люди, живущие в данном обществе имеют (или должны иметь) равные права для доступа и участия. С одной стороны, это означает необходимость разработки институтов, структур и мер, открытых к охвату всего многообразия ситуаций, культур и образов жизни. С другой стороны, эта идея предполагает, что возможности и ресурсы должны быть распределены таким образом, чтобы свести к минимуму обездоленность и маргинализацию. В сфере европейской работы с молодежью и неформального образования и обучения инклюзия рассматривается как всеобъемлющая стратегия и практика, обеспечивающая доступ к предлагаемым структурам и программам людям с меньшими возможностями» (Council of Europe and European Commission, 2017).

Молодые люди, страдающие от социальной изоляции, зачастую тесно связаны или включены в разработанную несколько лет назад Европейской комиссией категорию или концепцию «молодых людей с меньшими возможностями» — иными словами, молодых людей, которые находятся в обездоленном положении по сравнению со своими сверстниками по причине одного или нескольких факторов, пережитых событий и препятствий, которые, как известно, приводят к изоляции. В неполный список разнообразных групп, подверженных риску изоляции, входит молодежь из числа мигрантов, молодежь с ограниченными возможностями, с низким уровнем образования, молодежь из отдаленных районов, из домохозяйств с низким уровнем дохода, молодые правонарушители, молодые люди, злоупотребляющие наркотиками, досрочно прекратившие школьное обучение, выпускники детских домов, представители ЛГБТКИ (лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы, квиры/сомневающиеся и интерсексы), молодые женщины, дети родителей, рискующих потерять работу, имеющих низкий уровень образования или разведенных, молодые люди, имеющие иждивенцев, и молодежь с расстройствами психического здоровья.

Зачастую эти группы оказываются в центре внимания политики социальной интеграции, однако социальное положение и условия жизни одних и тех же категорий и подгрупп внутри каждой из них существенно различаются в разных странах Европы. В одной стране мигранты могут быть подвержены риску изоляции в меньшей степени, чем в другой, а мигранты без документов или лица, не имеющие статуса, могут подвергаться значительно большему риску, чем мигранты во втором поколении.

В определенных условиях эти ситуации или препятствия мешают молодым людям получить фактический доступ к основным социальным правам, включая права на жилье, труд, охрану здоровья, культуру, образование и досуг. Зачастую они практически лишены доступа к неформальному образованию и обучению, транснациональной мобильности и участию, проявлению активной гражданской позиции, расширению своих прав и возможностей и интеграции в общество в целом. Таким образом, молодые люди с меньшими возможностями — это те, кто сталкивается с социальными, экономическими или географическими препятствиями, страдает от трудностей при получении образования или культурных различий, имеет проблемы со здоровьем или инвалидность и испытывает ограничения в доступе к социальным правам. Полезный анализ этих проблем провели, например, Marcovic et al. (2015).

В сводном докладе о социальной интеграции, подготовленном Партнерством ЕС и Совета Европы в молодежной сфере, выделены несколько основных прогнозирующих факторов социальной изоляции молодежи (см. Pantea, 2014), которые включают в себя социально-экономическое положение родителей, этническое и культурное происхождение (часто в сочетании с вероисповеданием), уровень собственного образования молодежи, инвалидность, хронические заболевания и злоупотребление психоактивными веществами, раннюю беременность/материнство и сексуальную ориентацию.

Поэтому перед началом разработки какой-либо политики в области социальной интеграции важно прежде всего тщательно обдумать и проанализировать ситуацию, чтобы выбрать наиболее востребованные и эффективные политические меры для ее облегчения.

Идеи для использования в мерах политики

- ▶ Создание механизмов для улучшения положения молодежи, например в сфере занятости, образования и профессиональной подготовки, досуга, здравоохранения, жилья, информирования и консультирования.
- ▶ Разработка политики, направленной на ликвидацию сегрегации и поощрение социальной интеграции.
- ▶ Развитие инклюзивных и прозрачных процессов, позволяющих молодежи и ее представителям участвовать в принятии касающихся молодежи решений, обеспечивая тем самым всем молодым людям полноценную возможность проявлять активную гражданскую позицию без какой-либо дискриминации.
- ▶ Разработка схем поддержки молодежных организаций и групп по работе с молодежью, работающих над программами и инициативами в области социальной интеграции.

Практическая реализация политики

Молодые люди из неблагополучных семей или находящиеся в сложной жизненной ситуации

Доступ молодежи к социальным правам может рассматриваться в следующих аспектах: доступ к качественным общественным услугам, образованию, здравоохранению, социальной защите, жилью, занятости и социальным правам для социальных групп меньшинств. В рекомендации CM/Rec(2015)3 о доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам подчеркивается, что «доступ к качественному образованию, надежному трудоустройству, достойным условиям жизни, адекватным транспортным услугам, здравоохранению, технологиям и обеспечение возможностей социального, культурного и экономического участия являются необходимой предпосылкой для интеграции и активной гражданской позиции всех молодых людей». Эти молодые люди в большей степени подвержены всем видам рисков, включая плохое состояние физического и психического здоровья, злоупотребление психоактивными веществами, самоповреждение, насилие, дискриминацию и изоляцию. Национальная политика должна быть направлена на предупреждение и искоренение нищеты, дискриминации, насилия и изоляции, с которыми сталкиваются молодые люди из этих групп.

Один из флагманских проектов молодежного сектора Совета Европы носит название «Enter!» («Войдите!») и ориентирован на выявление и поддержку работы с молодежью и мер молодежной политики, направленных на борьбу с насилием, изоляцией и дискриминацией в отношении молодых людей, в особенности из неблагополучных районов, в Европе. Этот проект был разработан на основе рекомендации Совета Европы по проекту «Enter!» и содействует ее осуществлению как на европейском, так и на национальном уровне. Проект предусматривает долгосрочные учебные программы для молодежных работников, механизмы прямых консультаций, местные проекты в области работы с молодежью, масштабные молодежные слеты, действия местных органов власти в поддержку осуществления рекомендации, семинары и учебные сессии, а также разработку информационных ресурсов для ознакомления с социальными правами и вопросами доступа к ним. Дополнительную информацию см. на странице www.coe.int/en/web/enter/home.

В Норвегии задача правительства заключается в том, чтобы к 2025 г. сделать все общественные пространства доступными для каждого. План действий «Молодежь из числа меньшинств» рассчитан на людей с физическими ограничениями, испытывающих трудности в пользовании повседневными услугами или выполнении повседневных действий. Особое внимание в этом плане уделяется обеспечению равного доступа и права на участие для детей и молодежи посредством семи конкретных мер и инициатив. Дополнительную информацию см. в EU Youth Wiki (2020).

В Сербии Стратегия социальной интеграции мужчин и женщин народа рома направлена на сокращение масштабов нищеты и ликвидацию дискриминации в отношении мужчин и женщин народа рома. Стратегия направлена на укрепление

социальной интеграции мужчин и женщин народа рома как на национальном, так и на местном уровне с обеспечением полного соблюдения их прав человека и охватывает пять приоритетных областей (образование, жилье, занятость, здравоохранение и социальную защиту). Для получения дополнительной информации см. в EU Youth Wiki (2020).

В Ирландии Национальная молодежная стратегия в отношении группы ЛГБТИ+ на 2018—2020 гг., разработанная Департаментом по делам детей и молодежи, направлена на создание безопасной, более благоприятной и инклюзивной среды для молодых людей из группы ЛГБТИ+ в различных сферах жизни (образование, занятость, услуги, досуг, спорт, гражданская активность и т. д.), поддержку родителей и семей молодежи из группы ЛГБТИ+ и обеспечение мер по наращиванию потенциала среди поставщиков услуг для углубления их знаний о молодежи из группы ЛГБТИ+ и укрепления навыков взаимодействия с ней. Дополнительную информацию см. на странице <https://assets.gov.ie/24459/9355b-474de34447cb9a55261542a39cf.pdf> и в EU Youth Wiki (2020).

В Италии Агентство по делам семьи, воспитания детей и молодежной политики автономной провинции Тренто запустило проект под названием «Cohousing: io cambio status» («Совместное проживание: я меняю статус») для решения проблемы доступа молодежи к недорогому жилью и поддержки перехода молодых людей к самостоятельности, трудоустройству и независимости. В рамках этой инициативы не учащиеся и не работающие молодые люди в возрасте 18—29 лет (так называемая группа NEET) в течение двух лет проживают совместно со сверстниками. Инструкторы и наставники помогают им устроиться на работу посредством обучения, координации и профориентации. Одну треть расходов на программу покрывают ее бенефициары, а остальные расходы — местные органы власти. Дополнительную информацию см. в Youth Partnership (2017).

Ресурсы для поддержки осуществления политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Совет Европы. Рекомендация CM/Rec(2016)7 Комитета министров государствам-членам о доступе молодежи к правам.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация CM/Rec(2015)3 о доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация CM/Rec(2010)7 Комитета министров государствам-членам о Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданской ответственности и образовании в области прав человека.
- ▶ Резолюция 442(2019) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы о социальных правах молодежи: роль местных и региональных властей.

Материалы по теме

- ▶ *Social inclusion for young people: breaking down the barriers* (European Youth Centre, 2007).
- ▶ *Finding a place in modern Europe: mapping of barriers to social inclusion of young people in vulnerable situations* (Markovic et al. 2015).
- ▶ Проект «Enter!» Совета Европы, см. www.coe.int/en/web/enter.
- ▶ *What can youth work do for access to social rights? Impact and lessons learned from the Enter! project (2009-15)* (Ohana, 2018).
- ▶ *Отнеситесь к этому серьезно. Руководство по осуществлению Рекомендации СМ/Rec(2015)3 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам*, см. <https://rm.coe.int/taking-in-seriously-russian/168093bd2b>.

Доступ к правам

Введение

На жизненном пути юность обычно считается периодом серьезной уязвимости, которая становится еще острее в критические моменты перехода от одного состояния к другому. Во времена экономических, социальных и политических кризисов эта характеристика выглядит еще более очевидной. Зачастую молодые люди могут подвергаться дискриминации, лишению или нарушению своих прав в сферах образования, занятости, жилья, досуга, здравоохранения и так далее. Молодежная политика на различных этапах ее разработки, а также основанные на ней инструменты и мероприятия должны быть направлены на поддержку доступа молодежи к правам, поскольку без такого доступа будет сложно обеспечить полноценное использование возможностей, открывающихся в результате принятия мер политики, в особенности для тех людей, которые по тем или иным причинам уже испытывают трудности в доступе к таким возможностям. Молодежь имеет право в полной мере пользоваться правами человека и всеми другими правами в соответствии с национальным и международным правом. Чтобы облегчить доступ к правам для всех молодых людей, положения молодежной политики должны охватывать все группы молодежи, в особенности изолированные от общества, подвергающиеся дискриминации и находящиеся в обездоленном положении.

Доступ к правам является частью основанного на правах человека подхода, за применение которого в молодежной сфере активно выступает Совет Европы. Этот подход означает, что права человека и доступ к их полному осуществлению являются центральным компонентом всех стратегий, инициатив, подходов и мер вмешательства на европейском уровне. Задача основанного на правах человека подхода заключается в том, чтобы обеспечить интеграцию норм и принципов в области прав человека в процесс разработки политики, а также в повседневную деятельность организаций и учреждений. Он представляет собой один из фундаментальных и не подлежащих обсуждению аспектов Рекомендации Совета Европы о доступе молодежи к правам, выдержка из которой приводится ниже.

«Доступ молодежи к правам является важным элементом формирования культуры прав человека, демократии и верховенства права <...> В этой рекомендации рассматриваются вопросы улучшения доступа молодых людей к правам, а не сами права. Основное внимание уделяется улучшению доступа с помощью принятия мер по повышению осведомленности о правах, которыми должны пользоваться молодые люди, и действиях, которые они могут предпринять, если их права нарушаются. Помимо этого, рекомендация направлена на устранение правовых, политических и социальных препятствий и подчеркивает важность того, чтобы государства-члены регулярно выявляли нарушения прав и реагировали на это,

обеспечивая надлежащую защиту в соответствии с законами. Рекомендация касается всех молодых людей, которые в силу их возраста сталкиваются с препятствиями для полной реализации прав человека и основных свобод, и для их активного участия в жизни общества» (Council of Europe 2016)

Предлагаемые меры и инициативы, рекомендованные правительствам, касаются таких областей, как доступ к образованию, самостоятельность и инклюзия, мобильность, проявление активной гражданской позиции, жизнь в многообразном обществе, информирование, защита и здравоохранение.

Стратегия деятельности молодежного сектора Совета Европы на период до 2030 г. имеет четыре приоритетных направления, одно из которых касается укрепления доступа молодежи к правам в целях создания для молодежи и всех форм молодежного гражданского общества благоприятных условий, обеспечивающих полное осуществление всех прав человека и свобод, включая конкретные меры политики, механизмы и ресурсы. В стратегии закреплены обязательства по следующим направлениям работы:

- ▶ дальнейшее осуществление стандартов Совета Европы в отношении доступа молодежи к правам;
- ▶ наращивание потенциала и ресурсов молодежных организаций и других соответствующих заинтересованных сторон в целях обеспечения образования в области прав человека и содействия доступу к правам;
- ▶ совершенствование институциональных мер реагирования на новые факторы, касающиеся прав молодежи и ее перехода к взрослой жизни, включая последствия изменения климата и ухудшения состояния окружающей среды, искусственный интеллект, цифровое пространство, повышение мобильности, новые формы занятости и так далее.

Идеи для использования в мерах политики

- ▶ Разработка политики и систем для постоянной, упорядоченной и последовательной борьбы с дискриминационными практиками.
- ▶ Устранение юридических и практических барьеров, препятствующих осуществлению права молодежи на доступ к своим правам.
- ▶ Разработка и дальнейшее развитие молодежной политики в целях поощрения и облегчения доступа молодежи к правам.
- ▶ Применение скоординированного подхода для расширения доступа молодежи к правам, предусматривающего сотрудничество по всем соответствующим направлениям политики на национальном, региональном и местном уровне.
- ▶ Продвижение и включение образования в области прав человека в деятельность различных образовательных учреждений и систем; применение четких систем мониторинга и оценки в соответствии с Хартией о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека.

- ▶ Вспомогательные структуры и программы для обеспечения образования в области прав человека и воспитания демократической гражданственности.

Практическая реализация политики

Образование в области прав человека

Одним из необходимых условий для облегчения доступа молодежи к правам является повышение осведомленности о правах человека и содействие их осуществлению посредством образования. По этой причине политика, направленная на поддержку молодежи и молодежных организаций и укрепление их потенциала по обеспечению образования в области прав человека, является одной из основных целей и инструментов этой работы. Согласно определению, приведенному в Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека, образование в области прав человека означает воспитание, подготовку, просвещение, информацию, практику и деятельность, которые направлены, благодаря передаче учащимся знаний, навыков и понимания, а также развитию их позиций и поведения, на расширение их возможностей содействовать созданию и защите всеобщей культуры прав человека в обществе с целью продвижения и защиты прав человека и основных свобод. Дополнительную информацию см. в Рекомендации CM/Rec(2010)7 о Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека.

Молодежная программа образования в области прав человека, разработанная Молодежным департаментом Совета Европы, поддерживает роль неправительственных молодежных организаций в качестве субъектов осуществления Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека. Цель этой программы заключается в обеспечении интеграции, поощрения и практического применения ценностей в области прав человека, демократии и верховенства права в процессе образования и с его помощью. Для достижения этой цели программа предоставляет учебные ресурсы для образования в области прав человека и проводит мероприятия по наращиванию потенциала для инструкторов, молодых распространителей информации и популяризаторов прав человека и образования в этой области. Одним из основных ресурсов для образования в области прав человека является пособие «Компас» по образованию в области прав человека с участием молодежи (www.coe.int/compass), которое позволяет включить в работу с молодежью темы прав человека и предоставляет методическую поддержку субъектам неформального образования, помогая освещать различные области прав человека. Национальные и региональные учебные курсы Совета Европы по образованию в области прав человека предоставляют возможности и финансовые ресурсы для обучения молодежных лидеров, молодежных работников, а также преподавателей школ и других общественных учреждений использованию пособия «Компас» и его методического подхода. Эти учебные курсы могут быть организованы местными правительственными

и неправительственными организациями, такими как молодежные НПО, молодежные центры, органы мониторинга прав человека и т. д. Дополнительную информацию см. на странице <https://www.coe.int/en/web/human-rights-education-youth/human-rights-education-youth-programme>.

Поддержка образования в области прав человека и демократии

Сотрудничество, взаимная поддержка, обмен передовым опытом и ресурсами имеют огромное значение для формирования культуры прав человека, в которой не оспариваются важность и ценность прав человека. Кроме того, очень важно поддерживать совместные усилия по продвижению, наращиванию потенциала, популяризации и пропаганде этого процесса путем оказания поддержки субъектам образования в области прав человека.

Европейский центр им. Вергеланда (EWC), созданный Советом Европы и Норвегией, является ресурсным центром по образованию в области межкультурного взаимопонимания, прав человека и демократической гражданственности, работа которого строится на рекомендациях и стратегиях Совета Европы, включая Хартию о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека. Задача Центра заключается в укреплении потенциала отдельных людей, учебных заведений и систем образования в области формирования и сохранения культуры демократии и прав человека. Центр располагает программами и механизмами поддержки для всех 47 государств-членов и действует в партнерстве с национальными органами системы образования. В настоящее время деятельность EWC посвящена пяти направлениям по формированию и сохранению культуры демократии и прав человека в образовании, включая демократические компетенции, поддержку преподавателей и поощрение инклюзивной среды обучения. Центр сотрудничает со школами, преподавателями, инструкторами, местными органами власти и профессиональными учебными заведениями, помогая им обеспечить высокое качество образования в области прав человека и воспитания гражданственности. Дополнительную информацию см. на странице <https://theewc.org>.

Деятельность местных органов власти по содействию осуществлению прав человека посредством образования

Отсутствие знаний и понимания необходимости, актуальности и ценности образования в области демократической гражданственности и прав человека для решения существующих проблем нашего общества является серьезным препятствием на пути интеграции образования в области прав человека во все институты, политики и стратегии. Политики и программы, направленные на повышение осведомленности, могут стать ценным вкладом в популяризацию и продвижение этой сферы.

Муниципалитет Лиссабона (Португалия) запустил программу SOMOS, посвященную образованию в области демократической гражданственности и прав человека,

девиз которой гласит: «Мы — это те права, которыми мы обладаем». Программа направлена на укрепление культуры прав человека среди горожан посредством обучения и повышения осведомленности граждан и НПО, а также совместной работы с ними. Ежегодно в программе участвуют около 2 тыс. бенефициаров; ее поддерживает сеть распространителей информации, прошедших подготовку вместе с молодежными организациями. Совместно с организациями гражданского общества и в партнерстве с различными заинтересованными сторонами — от местных органов власти до учреждений формального образования — были предприняты шаги по организации национальных учебных курсов для инструкторов, переводу тематических ресурсов и созданию национальной сети преподавателей в области прав человека. Дополнительную информацию см. на странице www.coe.int/en/web/edc/case-studies#%7B%2226651549%22:%5B5%5D%7D.

Ресурсы для поддержки осуществления политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Резолюция CM/Res(2020)2 о стратегии молодежного сектора Совета Европы на период до 2030 г.
- ▶ Рекомендация CM/Rec(2016)7 Комитета министров государствам-членам о доступе молодежи к правам.
- ▶ Рекомендация CM/Rec(2010)7 Комитета министров государствам-членам о Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека.

Материалы по теме

- ▶ Пособие «Компас» по образованию в области прав человека с участием молодежи.
- ▶ Портал «Воспитание демократической гражданственности и образование в области прав человека», см. www.coe.int/en/web/edc/home.
- ▶ Coyote magazine, No. 25 (“Citizenship Education Revisited”) см. <https://pjp-eu.coe.int/en/web/coyote-magazine/issue-25>.
- ▶ Всемирная программа образования в области прав человека, см. www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Pages/Programme.aspx.

Глава 18

Работа с молодежью

Введение

В части 3 мы уже упоминали о слегка различающихся, но во многом совпадающих определениях работы с молодежью (молодежной работы), на которые ссылается Европейский союз с одной стороны и Совет Европы — с другой. Рекомендация CM/Rec(2017)4 Комитета министров государствам-членам о молодежной работе, которая является наиболее новым из существующих политических документов о работе с молодежью как таковой, определяет молодежную работу так:

«широкая концепция, охватывающая немалый набор мероприятий социального, культурного, образовательного, экологического и/или политического свойства, с молодыми людьми и для них, в группах или индивидуально. Молодежная работа осуществляется на платной и добровольной основе молодежными работниками; она основана на формальных и неформальных процессах обучения, ориентированных на молодежь и ее добровольное участие. Молодежная работа — это, в основном, социальная практика, деятельность молодых людей в обществе, в котором они живут, цель которой содействовать активной интеграции молодых людей в общественную жизнь и в процессы принятия решений. Работа с молодежью должна быть доступной, открытой, гибкой и в то же время способствовать диалогу между молодежью и обществом в целом. Она фокусируется на молодежи и является пространством для объединения молодежи и поддержки перехода к взрослой жизни и самостоятельности» (Совет Европы, 2017).

Работа с молодежью все чаще рассматривается как важный инструмент для развития и реализации целей молодежной политики на европейском уровне, который также способствует расширению прав и возможностей молодежи. Работа с молодежью представляет собой сферу деятельности, объединяющую мероприятия, установки, программы и подходы, поддерживающие различные группы молодых людей в отношении целого ряда вопросов, связанных с их жизнью. Как говорится далее в рекомендации, «основная функция молодежной работы заключается в том, чтобы мотивировать и поддерживать молодых людей в поиске и принятии обоснованных жизненных решений, тем самым способствуя их личному и социальному развитию, а также развитию общества в целом».

Двойственная, а иногда, очевидно, и противоречивая цель работы с молодежью состоит в том, чтобы обозначить и отстоять площадки для объединения, действий и самостоятельности молодых людей, но одновременно с этим с помощью консультаций и пропаганды навести мосты, которые позволят молодым людям осуществить позитивный и целенаправленный переход к следующим этапам жизни. Благодаря развитию личностных и социальных аспектов жизни молодых людей работа с молодежью способствует становлению активной гражданской

позиции, обучению на протяжении всей жизни, участию в гражданской и политической жизни и социальной интеграции всех молодых людей с особым акцентом на маргинализированную и входящую в группы риска молодежь.

Работа с молодежью является одним из ключевых инструментов, упрощающих оказание услуг и контакт с молодежью. Она предлагает широкий спектр разнообразных форм, систем, понятий и определений, направлений истории и философии, целей, практических мер и видов культуры. Сила работы с молодежью заключается в многообразии возможных и актуальных схем работы; она может быть организована в различных условиях, начиная от молодежного центра или клуба и заканчивая улицами, парками, торговыми центрами, селами, местами лишения свободы, школами, кафе, интернет-площадками и социальными сетями. Общепринятый на сегодняшний день подход заключается в том, что услуги в области работы с молодежью должны иметься в наличии, быть доступными, приемлемыми по цене и интересными как можно большему числу различных групп молодых людей.

Существуют различные представления о функциях работы с молодежью: это стимулирование действий и раскрепощение, раскрытие потенциала, приглашение к диалогу и осуществлению перемен, освобождение и предоставление независимости, трансформирование, обеспечение возможностей, развитие компетенций и навыков; кроме того, работа с молодежью может восприниматься как «транзитная зона» — не только или не столько с точки зрения возраста, а как транзитная зона между тем, кем является и кем может стать молодежь, а также как площадка для самовыражения (Cooyote magazine, No. 28, 2019; Council of Europe, 2020). Работа с молодежью представляет собой достаточно гибкий инструмент: ее можно формировать таким образом, чтобы оперативно и эффективно реагировать на изменение жизненных ситуаций, предоставляя необходимую в данный момент поддержку. Ярким примером подобной гибкости является конструктивное принятие ответных мер и решение проблем, вызванных кризисными ситуациями в результате недавней мировой пандемии COVID-19 и более ранней ситуации с беженцами в Европе и за ее пределами. Многие инструменты работы с молодежью были адаптированы и разработаны для удовлетворения новых потребностей молодежи, возникших именно в этих условиях.

На фоне происходящей в последнее время цифровизации общества и расширения сферы цифровых технологий, которому придала дополнительный импульс пандемия COVID-19, была создана новая концепция технически продвинутой и цифровой работы с молодежью. Цифровая работа с молодежью означает проактивное использование цифровых медиа и технологий в работе с молодежью или обращение к ним. Цифровая работа с молодежью — это не отдельный метод работы с молодежью, а дополнительная техника, позволяющая выстроить добровольные взаимоотношения с молодежью и организовать неформальное образование и обучение. Цифровая работа с молодежью может быть интегрирована в любую схему работы с молодежью (открытая, проектная, дистанционная или посвященная конкретным вопросам работа с молодежью) (European Commission, 2018b).

Неформальное образование и обучение

Работа с молодежью является центральным элементом неформального образования и обучения в контексте жизни молодежи. Неформальное образование и обучение, рассматриваемое как обучение вне институционального контекста (внешкольное обучение), представляет собой не только важнейшее направление, но и важнейшую компетенцию работы с молодежью. В докладе Pathways 2.0 приводится следующее определение:

«Неформальное обучение/образование в работе с молодежью обычно является упорядоченным, отталкивается от целей, периода и конкретной поддержки обучения и содержит в себе определенное намерение. Как правило, результаты такого обучения не заверяются дипломом, но число случаев выдачи диплома растет, что позволяет уделять больше внимания индивидуальным результатам обучения» (EU–Council of Europe youth partnership, 2011).

Неформальное образование и обучение очень часто рассматриваются не только как укрепление и развитие основных жизненных навыков, но и как наращивание потенциала для обеспечения активного участия и развития гражданственности (см. <https://education.report/videos/what-is-non-formal-education/3111>). К различным аспектам этого потенциала относятся уверенность в себе, ответственность, самоорганизация, навыки коммуникации и межличностного общения, межкультурные компетенции, эмпатия, солидарность, лидерские качества, командный дух, критическое мышление, креативность, самостоятельность, участие, умение решать проблемы, навыки планирования и предпринимательский склад ума. Кроме того, неформальное образование и обучение тесно связаны с развитием ключевых компетенций, необходимых для непрерывного обучения и современной жизни. Когда речь заходит о роли неформального образования и обучения, возникает ряд интересных вопросов, требующих анализа.

- ▶ Какие компетенции развиваются у молодежи в процессе неформального образования и обучения?
- ▶ Каким образом неформальное образование и обучение способствуют реализации молодежной политики и достижению ожидаемых результатов?
- ▶ Существует ли признанная на государственном уровне национальная стратегия просвещения и развития молодежи в области неформального образования и обучения?
- ▶ Каковы роль и уровень поддержки (финансовой, политической и правовой) в планировании и реализации молодежной политики?

Идеи для использования в мерах политики

- ▶ Устойчивое ресурсное обеспечение сферы работы с молодежью в различных формах.
- ▶ Создание программ для подготовки, повышения квалификации и признания профессии молодежного работника.
- ▶ Поддержка инновационных подходов и методик в области работы с молодежью.

- ▶ Формирование и развитие национальных систем признания компетенций, приобретенных в процессе работы с молодежью.
- ▶ Обеспечение места работы с молодежью и неформального образования и обучения в процессе личностного развития молодежи и перехода к самостоятельности.
- ▶ Поддержка и финансирование инновационных и творческих подходов в практике работы с молодежью.

Практическая реализация политики

Повышение квалификации специалистов-практиков по работе с молодежью

Когда речь заходит об обеспечении качества работы с молодежью и расширении масштабов неформального образования и обучения, трудно переоценить значимость и важность непрерывного профессионального развития и постоянного обучения специалистов, занятых в молодежном секторе. Эта деятельность включает в себя инвестиции в подготовку и профессиональное развитие специалистов-практиков, разработчиков политики и исследователей, создание учебных программ и систем оценки квалификации для содействия развитию навыков у молодежных работников, поддержку обмена передовым опытом на местном, национальном и международном уровне и вовлечение молодежи, молодежных работников и молодежных организаций в политический диалог в целях поощрения обучения (Youth Partnership, 2017).

Министерство культуры, молодежи и спорта Украины совместно с Государственным институтом семейной и молодежной политики и отделениями ПРООН и ЮНИСЕФ на Украине запустило программу «Молодежный работник». Основной задачей этой инициативы является отведение в стратегических документах молодежной политики приоритетной роли вопросам продвижения неформального образования и обучения посредством развития молодежных центров, летних лагерей, служб информирования молодежи и социальной мобильности. Национальная учебная программа «Молодежный работник» направлена на развитие потенциала государственных служащих и волонтеров НПО в целях расширения прав и возможностей молодых людей, с которыми они работают, а также приобретения ими необходимых навыков, позволяющих активно участвовать в жизни общин, утверждении стратегий и принятии решений на местном и национальном уровне. Обучение в программе начинается с базового вводного уровня и заканчивается подготовкой инструкторов (O'Donovan, 2020).

Национальная молодежная служба Люксембурга ежегодно проводит около 200 учебных курсов для молодежных работников (специалистов и волонтеров). Финансирование этих курсов осуществляет Министерство образования, детей и молодежи. Темы обучения включают в себя углубление представления о молодежной политике, развитие педагогических навыков, разработку проектов, поддержку молодежных проектов и инициатив, поощрение развития молодежи и молодежных инициатив, а также административные компетенции, связанные

с молодежной работой. Участие в курсах является обязательным для работающих на платной основе молодежных работников, которые получают сертификат об окончании курсов.

Поддержка и защита сферы работы с молодежью

Страны могут активно осуществлять ряд мер для развития сферы работы с молодежью и усиления ее воздействия как на молодежь, так и на общество. Как следует из рекомендации Совета Европы о молодежной работе (2017), в число этих мер входят следующие:

- ▶ формировать благоприятную среду и обеспечивать условия как для традиционной, так и для инновационной молодежной работы;
- ▶ укреплять роль и место молодежной работы в процессе разработки молодежной политики на всех уровнях, поддерживать другие связанные с молодежью сектора;
- ▶ разрабатывать стратегии, концепции, законодательство, надежные рамки и ресурсы для поддержки молодежной работы;
- ▶ содействовать признанию ценностей, отношений, навыков, знания и критического мышления, полученных путем участия и практического опыта молодежной работы;
- ▶ содействовать равному доступу к молодежной работе;
- ▶ признавать и поддерживать работу и вклад молодежных организаций;
- ▶ поддерживать мероприятия в области неформального образования и обучения;
- ▶ поддерживать молодежную работу, основанную на объективных данных;
- ▶ создавать механизмы обеспечения качества и инструменты измерения результатов, поддерживать процессы профессионального развития молодежных работников;
- ▶ создавать механизмы документирования, аттестации, сертификации и признания компетенций.

В Молдове действует Национальная программа развития молодежных центров, реализуемая партнерством между Министерством образования, культуры и исследований и ПРООН. Эта программа осуществляется в тех регионах Молдовы, где местные органы государственной власти распространяют и расширяют территориальный охват молодежных служб. Программа включает в себя укрепление потенциала специалистов по работе с молодежью, развитие инфраструктуры молодежных центров и поддержку механизмов финансирования молодежной сферы. Молодежные центры являются важнейшими для органов власти инструментами, позволяющими вести работу с молодежью на местном уровне (EU–Council of Europe youth partnership, 2020).

В Словакии закон о поддержке работы с молодежью дает определение работы с молодежью и понятий «молодежный лидер», «молодежный волонтер» и «молодежный работник». Этот закон, который регулирует и аккредитует учебные учреждения и программы в области неформального образования

и профессиональной подготовки, описывает роль государства в поддержке работы с молодежью на национальном, региональном и местном уровне, а также определяет механизмы финансирования. Принятый правительством концептуальный документ о развитии работы с молодежью на 2016—2020 гг. посвящен пяти основным областям: потребности молодежи как основа для работы с молодежью; качество работы с молодежью; заинтересованные стороны в области работы с молодежью; финансирование работы с молодежью; признание и повышение значимости работы с молодежью (EU Youth Wiki 2020, Concept of work development with youth for the years 2016—2020).

Обеспечение качества неформального образования и обучения

Для того чтобы обеспечить качество неформальной образовательной деятельности, необходимо, чтобы и государственные, и негосударственные поставщики неформальных образовательных услуг работали в соответствии с установленным стандартом качества, гарантировали эффективность своих мероприятий и соблюдали критерии, принципы и методические правила этой формы образования, что позволит свести к минимуму некорректное использование возможностей обучения и злоупотребление ими. Разработанные для этого инструменты обеспечивают качество получаемых молодежью услуг, а поставщики образовательных услуг одновременно с этим получают возможность повысить качество предлагаемых молодежи возможностей с помощью внедрения необходимых стандартов.

На европейском уровне в качестве регламентирующего инструмента, способствующего повышению и обеспечению качества молодежных центров и работы с молодежью в целом, был разработан знак качества Совета Европы для молодежных центров. Он включает в себя набор из 15 критериев, показателей, целей и рекомендаций в области качества, касающихся работы международного молодежного центра. Заявку на получение знака качества могут подать различные молодежные центры из всех стран Европы. Центры, подавшие заявку, могут использовать процесс получения знака для повышения качества услуг, предлагаемых молодежи и молодежному сектору соответствующей страны. Дополнительную информацию см. на странице <https://rm.coe.int/quality-label-brochure-en-2015/16806fcf1b>.

В Литве Министерство образования и науки выдало 90 учебным заведениям лицензии на проведение неформального обучения. В реестре Министерства экономики значатся около 700 учреждений, ориентированных на взрослую и другие аудитории, включая государственные и негосударственные компании. Кроме того, в университетах были созданы особые кафедры для обучения взрослых. Предлагаемые курсы профессиональной подготовки особо ориентированы на изучение педагогики и психологии и получение специального или дополнительного образования (EU Youth Wiki, 2020).

AufZAQ — это система сертификации учреждений неформального образования и учебных курсов для участников работы с молодежью, с помощью которой Федеральное министерство труда, семьи и молодежи, региональные молодежные

департаменты и управление по работе с молодежью провинции Южный Тироль обеспечивают высокое качество профессиональной подготовки и образования. Система компетенций для работы с детьми и молодежью aufZAQ служит основой для образовательных программ и тесно связана с австрийской Национальной системой квалификаций, которая в свою очередь позволяет отслеживать и сопоставлять квалификации во всех странах Европы с помощью Европейской системы квалификаций (ЕСК). Консультативный совет aufZAQ (в который входят представители государственных и общественных организаций, а также эксперты на местах) проверяет качество представленных и сертифицированных учебных курсов и разрабатывает программу сертификации. Дополнительную информацию см. на странице www.aufzaq.at.

SALTO-YOUTH (аббревиатура Support, Advanced Learning and Training Opportunities for Youth, т. е. «возможности поддержки, углубленного обучения и профессиональной подготовки молодежи») — это сеть региональных и тематических ресурсных центров, которые предоставляют учебные, сетевые и образовательные ресурсы для молодежных работников и молодежных лидеров, а также поддерживают организации и национальные учреждения в рамках молодежной программы Европейской комиссии «Erasmus+» и не только. Инструменты SALTO включают в себя справочники для инструкторов, Европейский календарь профессиональной подготовки, тематические методические пособия и ресурсы, портал онлайн-обучения, сеть для инструкторов TOY и инструмент поиска партнеров для международных проектов Otlas. Ресурсный центр профессиональной подготовки и сотрудничества SALTO поддерживает наращивание потенциала и признание важности обучения в работе с молодежью.

Признание работы с молодежью

В соответствии с описанием, приведенным в докладе Pathways 2.0, термин «признание» в контексте европейской работы с молодежью имеет четыре разных значения. «Формальное признание» означает подтверждение результатов обучения и сертификацию процесса обучения и/или этих результатов путем выдачи сертификатов или дипломов, формально отмечающих достижения отдельного лица. «Политическое признание» означает признание неформального образования в законодательстве и/или включение неформального обучения/образования в политические стратегии, а также привлечение к участию в этих стратегиях поставщиков неформального образования. «Социальное признание» означает, что социальные партнеры признают ценность компетенций, приобретенных в неформальной среде, и работы, проведенной в рамках этой деятельности, включая ценность организаций, проводящих подобную работу. «Самопризнание» означает оценку отдельным лицом результатов своего обучения и способности использовать эти результаты в других областях (EU–Council of Europe youth partnership, 2011). Деятельность в области признания неформального обучения/образования и работы с молодежью зачастую требует системного подхода, ориентированного на различные заинтересованные стороны, действующие внутри молодежной сферы или вне ее (EU–Council of Europe youth partnership, 2013).

В Чешской Республике одним из инструментов признания и подтверждения неформального образования является портфель личных компетенций (ПЛК), который позволяет своим пользователям оценить полученные компетенции и сформулировать их значимым для работодателей образом. ПЛК, интегрированный в Национальную систему квалификаций, дает представление о компетенциях, приобретенных в ходе неформальной образовательной деятельности (SALTO-YOUTH, 2016).

Европейский инструментарий в поддержку признания работы с молодежью включает в себя сертификацию Youthpass; модель компетенций Европейской стратегии профессиональной подготовки для инструкторов и молодежных работников, действующих на международном уровне; «Портфолио Совета Европы для работы с молодежью» — онлайн-инструмент, который помогает отдельным лицам, группам и организациям, занимающимся работой с молодежью в разных странах Европы, понять и развить свои компетенции, которые также могут быть использованы инструкторами, руководителями работы с молодежью, разработчиками политики и другими лицами; а также инфраструктуру Open Badge, которая в настоящее время широко включена в проекты профессиональной подготовки.

Одним из инструментов, широко применяемых в европейских проектах мобильности, является Youthpass — процесс признания неформального и неофициального обучения в области работы с молодежью, используемый участниками программ «Erasmus+». Сертификат Youthpass является частью стратегии Европейской комиссии по поощрению признания неформального обучения и позволяет участникам описать свой опыт обучения и достижения в учебе. Дополнительную информацию см. на странице www.youthpass.eu.

Ресурсы для поддержки осуществления политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Рекомендация CM/Rec(2017)4 Комитета министров государствам-членам о молодежной работе.
- ▶ Совет Европейского союза, 2013. Заключение Совета о технически продвинутой работе с молодежью.
- ▶ Совет Европейского союза, 2017. Заключение Совета о вкладе качественной работы с молодежью в развитие, благополучие и социальную интеграцию молодежи.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация Rec(2003)8 Комитета министров государствам-членам о продвижении и признании неформального образования/обучения молодежи.
- ▶ Совет Европейского союза. Рекомендация от 22 мая 2018 г. о ключевых компетенциях для обучения на протяжении всей жизни.

Материалы по теме

- ▶ The handbook *Improving youth work - Your guide to quality development*, European Commission, 2017, см. https://ec.europa.eu/youth/news/2017/improving-youth-work-your-guide-quality-development_en.
- ▶ *Quality Youth Work - a common framework for the further development of youth work*, European Commission, 2015, см. https://ec.europa.eu/assets/eac/youth/library/reports/quality-youth-work_en.pdf.
- ▶ *Developing digital youth work — Policy recommendations, training needs and good practice examples*, European Commission, 2018, см. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fbc18822-07cb-11e8-b8f5-01aa75ed71a1>.
- ▶ *Working with young people: the value of youth work in the European Union*, European Commission and the Education Audiovisual and Culture Executive Agency, 2014, см. https://ec.europa.eu/assets/eac/youth/library/study/youth-work-report_en.pdf.
- ▶ Declarations of the 2010 and 2015 European Youth Work Conventions.
- ▶ Council of Europe: Reference Framework of Competences for Democratic Culture, см. www.coe.int/en/web/campaign-free-to-speak-safe-to-learn/reference-framework-of-competences-for-democratic-culture.
- ▶ *Thinking seriously about youth work: and how to prepare people to do it*, EU–Council of Europe youth partnership, 2017, см. <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261623/Thinking+seriously+about+YW.pdf/6b620a71-f7be-cf80-7da9-17408a3960ba>.
- ▶ *The History of Youth Work in Europe* (Volumes 1–7), Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ “*Youth work essentials*” EU–Council of Europe youth partnership, 2020, см. <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/other-publications>.
- ▶ *Youth work in eastern Europe – Realities, perspectives and inspiring initiatives*, EU–Council of Europe youth partnership, 2020.

Глава 19

Мобильность

Введение

«Вопросы мобильности затрагивают всех молодых европейцев — школьников, студентов, стажеров, волонтеров, преподавателей, молодых исследователей, инструкторов, молодежных работников, предпринимателей или молодых людей, выходящих на рынок труда. Под мобильностью прежде всего следует понимать физическую мобильность, которая означает пребывание в другой стране для целей учебы, трудоустройства, общественной работы или дополнительного обучения в контексте образования на протяжении всей жизни» (EU Council, 2008).

Связанная с мобильностью деятельность может включать в себя широкий спектр возможностей для формального и неформального обучения, в том числе школьные обмены, волонтерскую работу, рабочие лагеря, семестр или год научной работы в иностранном университете, профессиональную подготовку и семинары, стажировки, молодежные обмены, обмены специалистами, краткосрочные учебные мероприятия, стажировки на предприятиях, программы мобильности для молодежных работников, проекты в области образования, предлагаемые правительственным или неправительственным сектором, международные стажировки, обучение путем наблюдения за работой специалистов и т. д.

Мобильность молодежи в Европе рассматривается как мощный инструмент для содействия расширению сотрудничества и интеграции, миру, взаимопониманию, диалогу, солидарности и формированию европейской самобытности. Одна из основных задач европейских институтов состоит в том, чтобы дать всем молодым людям возможность пользоваться программами молодежной мобильности на всем протяжении процесса обучения. Они также способствуют повышению мобильности специалистов.

Существует целый ряд программ для поддержки и поощрения мобильности в рамках трансграничных и двусторонних программ, обменов между различными городами, городами-побратимами и их сетями, а также с помощью муниципальных программ и партнерств по всей Европе.

В последние годы на фоне появления новых европейских молодежных и образовательных проектов мы начали изучать широкий спектр возможностей, предоставляемых мобильностью с целью обучения. Мобильность с целью обучения обычно описывается как транснациональная мобильность, ограниченная определенным периодом времени и организуемая намеренно в образовательных целях или для приобретения новых компетенций. Она охватывает широкий спектр проектов и мероприятий и может осуществляться в формальной или неформальной среде. Подобная мобильность направлена

на расширение участия, воспитание активной гражданской позиции, межкультурное обучение и диалог, развитие индивидуальных компетенций и профессиональной пригодности молодежи. В 2011 г. Европейский совет напомнил, что мобильность с целью обучения

«повсеместно рассматривается как метод, позволяющий повысить профессиональную пригодность молодежи путем приобретения ею важнейших навыков и компетенций, включая, в частности, знание языков и понимание межкультурных аспектов, а также навыки социального и гражданского взаимодействия, предпринимательские навыки, навыки решения проблем и креативность в целом. Мобильность с целью обучения не только помогает соответствующим отдельным лицам получить ценный опыт, но и может способствовать повышению общего качества образования, в особенности за счет более тесного сотрудничества между учебными заведениями» (EU Council, 2011).

Идеи для использования в мерах политики

- ▶ Формирование механизмов, облегчающих доступ к связанной с мобильностью деятельности для всех молодых людей, в том числе переживающих сложные ситуации и имеющих негативный жизненный опыт.
- ▶ Углубление знаний о молодежной мобильности.
- ▶ Разработка или интеграция существующих систем обеспечения качества в сфере связанной с мобильностью деятельности.
- ▶ Поддержка и обеспечение ресурсами молодежных организаций, занимающихся продвижением и администрированием инициатив и программ молодежной мобильности.
- ▶ Разработка систем признания компетенций, приобретенных в рамках программ мобильности с целью обучения, включая международную мобильность.
- ▶ Создание национальных программ молодежной мобильности.

Практическая реализация политики

Европейские схемы и механизмы поддержки молодежной мобильности

Мобильность представляет собой одну из важнейших ценностей, сфер политики, ответных мер и инструментов сотрудничества и развития в Европе. В связи с этим многие программы европейского уровня, направленные на поддержку и поощрение мобильности в Европе и соседних странах, предоставляют возможности для использования потенциала схем мобильности молодым людям, специалистам, работающим с ними, и лицам, принимающим решения.

Служба Eurodesk является одним из ключевых партнеров в области информирования о возможностях молодежной мобильности в Европе. Эта международная некоммерческая ассоциация была создана в 1990 г. и работает через сеть национальных координаторов более чем в 30 странах. Eurodesk повышает осведомленность о европейских предложениях в сфере мобильности

с целью обучения, предоставляет молодым людям возможность пользоваться этими предложениями и помогает поставщикам информации наращивать потенциал и компетенции, чтобы руководить молодежной мобильностью на национальном, региональном, европейском и международном уровне. Служба поддерживает программу «Erasmus+» посредством ведения Европейского молодежного портала. Дополнительную информацию см. на странице www.eurodesk.eu.

Поддержка обмена и обеспечения качества в сфере мобильности на европейском уровне

Для того чтобы опыт в сфере мобильности обогащал человека и способствовал его росту и развитию, он должен соответствовать определенным критериям качества. Сам по себе факт обучения за границей не гарантирует, что этот опыт окажется ценным и ведущим к позитивным изменениям. Когда мы говорим об обеспечении качества, важно, чтобы соответствующие стандарты и критерии разрабатывались людьми, которые не только формируют политику, но и являются ее бенефициарами и основными пользователями.

Европейская платформа молодежной мобильности в целях обучения (EPLM), созданная в рамках Партнерства ЕС и Совета Европы в молодежной сфере, ставит своей целью создание площадки открытого участия, на которой будет осуществляться обмен и сотрудничество между специалистами-практиками, исследователями и разработчиками политики. Используя конференции, семинары, исследовательские проекты и такие ресурсы, как портал «Q!», эта платформа помогает непрерывно совершенствовать отрасль и поддерживать ее субъектов, осуществляющих качественную деятельность в сфере мобильности в целях обучения. Дополнительную информацию см. в справочнике по обеспечению качества мобильности в целях обучения [*Handbook on quality in learning mobility*]: <https://go.coe.int/jcCbj>.

Механизм обеспечения качества мобильности в целях обучения в молодежной сфере предусматривает 22 принципа качества, помогающих осуществлять высококачественные проекты в области мобильности. Этот механизм ориентирован на организаторов проектов по транснациональной мобильности в молодежной сфере. Его принципы включают в себя четкость целей и результатов обучения, основанных на потребностях и характеристиках участников, прозрачность процесса набора участников, инклюзивность, проработанность учебных программ, эффективную подготовку и управление, обеспечение соответствующей благоприятной среды для обучения, надлежащий анализ и оценку, капитализацию опыта и оптимизацию эффекта от проектов.

Приложение «Q! App» для контроля за качеством мобильности было разработано в составе Европейской платформы мобильности в целях обучения в соответствии с принципами обеспечения качества мобильности в целях обучения (EU-Council of Europe youth partnership 2018b). Приложение работает по принципу проектных циклов; всем пользователям предлагается использовать его параллельно и в дополнение к справочнику по обеспечению качества мобильности в целях обучения (<https://go.coe.int/jcCbj>), который содержит

подробную информацию о принципах и 116 показателях качества мероприятий в сфере мобильности, а также рекомендации по улучшениям и дальнейшим мероприятиям.

Ресурсы для поддержки осуществления политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Заключение Совета Европейского союза о мобильности молодежи от 2008 г. (EU Council, 2008).
- ▶ Рекомендация № R (95) 18 Комитета министров государствам-членам о мобильности молодежи.
- ▶ Совет Европы. *Инструмент самостоятельной оценки молодежной политики* (<https://rm.coe.int/self-assessment-tool-for-youth-policy-russian/16808e560d>).
- ▶ Резолюция ResAP (2003)1 (заменяющая Резолюцию (91) 20 Комитета министров о введении частичного соглашения о молодежных картах в целях поощрения и содействия мобильности молодежи в Европе.
- ▶ Принципы качества мобильности с целью обучения в молодежной сфере [*Principles for Quality in Learning Mobility in the Youth Field*].
- ▶ Система обеспечения качества мобильности с целью обучения в молодежной сфере [*A Quality Framework for Learning Mobility in the Field of Youth*].

Материалы по теме

- ▶ European Platform on Learning Mobility, см. <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/european-platform-on-learning-mobility>.
- ▶ *Handbook on quality in learning mobility* (Kristensen, 2019).
- ▶ Мобильное приложение «Q!», см. www.qualitymobility.app.
- ▶ MOVE European Policy Brief II, 2018, *Mapping mobility - Pathways, institutions and structural effects of youth mobility*, см. http://move-project.eu/fileadmin/move/downloads/MOVE_Policy_Brief_II_EN.pdf.
- ▶ Eurodesk, см. <https://eurodesk.eu>.

Цифровизация

Введение

Изменения в области технических новинок усилили роль цифровых технологий в обществе и повлияли на все сферы нашей жизни с точки зрения политики, общества, экономики и культуры. Эти изменения будут более активно формировать наш образ жизни в будущем и уже сегодня влияют на каждый шаг в жизни молодежи. Рост цифровизации всех аспектов жизни заставляет задаться вопросом о том, какой мы видим роль политики, ориентированной на изучение, оценку и интерпретацию ситуаций, а также оказание поддержки, позволяющей молодежи использовать технологии безопасным и ответственным образом, основывая свой выбор на ценностях и этике. Развитие технологий, цифровизация и инновации также обогащают потенциал и спектр возможностей, раскрывающихся перед многими молодыми людьми; в связи с этим возникает новая задача, которая заключается в обеспечении равной доступности, доступа и использования этих возможностей для всех.

Сегодня молодежь посвящает значительное количество времени обмену и управлению информацией и цифровыми данными (изображениями, видео, сообщениями, аккаунтами в социальных сетях и т. д.). Эти инструменты обладают мощным потенциалом, помогая молодежи учиться общению, социализации, обмену опытом, самореализации, самовыражению и творчеству, а также выполнять роль граждан и активных участников своих общин и общества, в котором они живут. По мере ускорения развития цифровых технологий молодые люди не только увеличивают потребление информации, но и становятся ее авторами и создателями, и это обстоятельство радикально меняет воздействие медиасреды и коммуникации на повседневную жизнь.

Эта новая ситуация требует от молодежи и тех, кто работает с ней, развития новых навыков в сфере использования и понимания технологий. Система цифровых компетенций 2.0 (<https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp/digital-competence-framework>) определяет ключевые компоненты цифровых компетенций в пяти областях, которые включают в себя грамотность в вопросах информации и данных, коммуникацию и сотрудничество, создание цифрового контента, безопасность и решение проблем. Эти компоненты необходимы для конструктивного использования огромных возможностей, предоставляемых современными технологиями.

Цифровые компетенции рассматриваются как одни из важнейших компетенций для обучения на протяжении всей жизни и определяются как «уверенное, критическое и ответственное использование цифровых технологий и взаимодействие с ними для целей обучения, работы и участия в жизни общества».

Они включают в себя представление об использовании цифровых технологий для коммуникации, творчества и инноваций, понимание возможностей, ограничений, эффектов и рисков, общих принципов, механизмов, способов применения, функций и логики, лежащих в основе цифровых технологий, а также критический подход к информации и этические принципы. В документе также подчеркивается, что «люди должны иметь возможность использовать цифровые технологии в поддержку своей активной гражданской позиции, социальной интеграции, сотрудничества и креативности для достижения личных, социальных или коммерческих целей» (Совет Европейского союза, 2018).

Пандемия COVID-19 и связанные с ней меры изоляции превратили многие мероприятия, традиционно проводившиеся в обычном режиме, в адаптированные к онлайн-среде и использующие соответствующие решения. Это обстоятельство побудило все заинтересованные стороны, в том числе в молодежной сфере, к разработке, тестированию, экспериментальному применению, внедрению и укреплению цифровых мер реагирования. В число таких мер вошло пробное использование цифровых решений в большинстве молодежных служб, практических мер по работе с молодежью, видов информационной работы и возможностей для образования. В молодежной сфере появился ряд интересных цифровых решений, позволивших преобразовать основные форматы работы и инструментарий: онлайн-овые и цифровые практики работы с молодежью, онлайн-овая «живая библиотека», онлайн-овые молодежные лагеря и молодежные клубы, онлайн-овые кампании, онлайн-овые молодежные слеты и учебные мероприятия с цифровой поддержкой. В ходе многочисленных обследований был изучен опыт молодежи и изменения в ориентированной на нее практике. Многие поставщики услуг, работающие с молодежью, прошли интенсивную подготовку в области цифровой работы с молодежью в различных условиях. Более широкое использование цифровых инструментов также привело к тому, что учреждения сделали цифровые услуги доступными для большего числа молодых людей. В некоторых странах сельские школы получили компьютеры и планшеты, чтобы ученики имели возможность дистанционно посещать занятия, в других странах интернет-провайдеры увеличили зону покрытия, снизив цены, а многие онлайн-овые учебные курсы лучших университетов были опубликованы в интернете для бесплатного изучения.

Идеи для использования в мерах политики

- ▶ Поддержка программ цифровой грамотности, а также программ и инструментов, помогающих молодежи ориентироваться в мире, где цифровые технологии получают все большее распространение.
- ▶ Включение развития цифровых навыков в планы и программы развития молодежи в качестве одного из важнейших пунктов.
- ▶ Принятие мер для обеспечения охраны и безопасности детей и молодежи при использовании цифровых или онлайн технологий.
- ▶ Разработка программ развития компетенций в области использования ИКТ для воспитателей, педагогов, родителей и всех, кто работает с молодежью.

- ▶ Включение цифровой и технически продвинутой работы с молодежью в молодежные стратегии, политику и законодательство.
- ▶ Разработка инструментов для непрерывного изучения роли цифровизации и ее влияния на жизнь молодежи.
- ▶ Поддержка и финансирование сферы работы с молодежью для адаптации ее инструментов и методов к условиям роста цифровизации.
- ▶ Разработка руководств, стандартов и критериев качества для этичного использования цифровых инструментов.

Практическая реализация политики

Цифровизация, инклюзия и цифровой разрыв

Зачастую считается, что новое поколение молодежи по умолчанию свободно использует ИКТ и цифровые инструменты в своей жизни. Этот тезис может наводить на мысли о том, что все молодые люди легко получают доступ к ИКТ и используют их, свободно ориентируются в социальных сетях, имеют одинаковые финансовые возможности для доступа к инструментам ИКТ и гаджетам, а также естественным и автоматическим образом оперируют знаниями о рисках, проблемах, ловушках, потенциале и возможностях технологий. Такой тезис также может создавать ложное представление о том, что цифровой мир предоставляет возможности, облегчающие доступ к некоторым услугам, большему числу молодых людей, чем это происходит на самом деле. В Европе молодежь из особо неблагополучных семей зачастую не имеет полноценного доступа к компьютерам, интернету, смартфонам или другим гаджетам. Этот разрыв углубляет существующее разделение, поскольку означает еще большее усугубление проблем с интеграцией, возможностями, правом голоса и заметностью для некоторых групп, в то время как другие группы, и без того находившиеся в более выгодном положении, получают всё больший объем и спектр возможностей. Ситуация становится еще более серьезной, когда речь заходит о способах функционирования машинных алгоритмов. Как пишут McQuillan и Salaj в своей статье об алгоритмической стереотипизации (2020)⁶, искусственный интеллект и цифровизация несут в себе риски дальнейшего углубления социального разрыва, поскольку они сортируют людей по группам и описывают их цифрами, конструируя предполагаемую реакцию на прошлые ситуации и поведение, вместо того чтобы стремиться к поиску вариантов потенциальной индивидуализированной помощи. Национальная политика должна быть направлена на то, чтобы преодолеть этот разрыв и создать равные возможности в области ИКТ для молодежи и работающих с ней специалистов, внедряя стратегии инклюзии в целях обеспечения полноценного, безопасного и простого доступа к цифровым ресурсам и их использования. Начиная с 2018 г. Партнерство в молодежной сфере занимается темой социальной интеграции молодежи и цифровизации, организует симпозиумы и заседания экспертных

⁶ см. <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/perspectives-on-youth-web>

групп, а также поручило провести исследование в области молодежи, социальной интеграции и цифровизации, чтобы получить более глубокое понимание ситуации и открыто обсудить ответные меры. Дополнительную информацию см. на странице <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/study-on-social-inclusion-digitalisation-and-young-people>.

В Эстонии правительство учредило Фонд информационных технологий для целей образования (HITSA), который должен обеспечить каждому выпускнику учебных заведений возможность и умение пользоваться современными средствами ИКТ. HITSA представляет собой некоммерческое объединение, созданное правительством Эстонии, Тартуским университетом, Таллиннским технологическим университетом, компанией Eesti Telekom и Эстонской ассоциацией информационных технологий и телекоммуникаций; образовательные программы фонда укрепляют сотрудничество и вклад всех участников в развитие этой области. Кроме того, HITSA создал учебный портал в области цифровых технологий для педагогов, молодежных работников и других специалистов. Дополнительную информацию см. на странице <https://www.hitsa.ee>.

В Швеции для молодых людей в возрасте от 13 до 25 лет был создан общенациональный центр цифрового консультирования молодежи, финансируемый всеми регионами Швеции, который предоставляет соответствующие рекомендации и информацию о теле человека, сексуальности, отношениях, психическом здоровье, алкоголе и наркотиках, самооценке и многих других темах. Помимо прочего, центр занимается информированием недавно прибывших в Швецию молодых людей и предоставляет информацию на нескольких языках, обращаясь к молодым мигрантам в Швеции, а также к другим группам молодежи, по-прежнему проживающим в странах происхождения, где информация такого рода недоступна.

Цифровизация, безопасность и защита пользователей

На фоне роста цифровизации необходимо найти надежные способы для решения проблем, связанных с медиаграмотностью, безопасным использованием интернета, информационной гигиеной, манипулированием, ответственностью, свободой, защитой, негативными последствиями чрезмерного увлечения гаджетами, интернет-зависимостью, травлей в интернете, распространением заведомо ложных новостей, пропагандой, вредоносным контентом, секстингом (рассылкой непристойных сообщений), разжиганием ненависти, насилием в интернете и насильственной радикализацией, а также нарушением конфиденциальности, включая несанкционированное использование и злоупотребление данными и другие формы потенциального вреда. Дополнительную информацию см. в заключении Совета о технически продвинутой работе с молодежью, 2017 г. (EU Council, 2017).

Существует ряд инструментов, обеспечивающих безопасность интернета на европейском уровне. Европейская комиссия организовала Сеть центров безопасного интернета, которая состоит из национальных информационных центров, справочных линий (Insafe) и горячих линий (INHOPE). Основными

направлениями деятельности этих центров являются повышение осведомленности о потенциальных рисках, с которыми молодежь может столкнуться в интернете, предоставление молодым людям консультаций по вопросам обеспечения безопасности в интернете, борьба с такими угрозами, как травля в интернете, разработка информационных материалов, организация мероприятий, включая День безопасного интернета, а также информационные занятия для родителей, детей и учителей. Кроме того, предусмотрена возможность сообщать о вредоносном контенте по горячим линиям. Дополнительную информацию см. на странице <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/safer-internet-centres>. При центрах также были созданы молодежные группы, в которых молодые люди могут высказывать свои взгляды и обмениваться знаниями и опытом, касающимися использования онлайн-технологий, а также советами по обеспечению безопасности. Дополнительную информацию см. на странице www.betterinternetforkids.eu/web/portal/policy/unsafe-inhope.

В Албании существует Национальная платформа детской интернет-безопасности (ISIGURT) (www.ISIGURT.al), которая занимается информированием детей, молодежи, родителей и учителей об использовании интернета, дает советы и рекомендации в отношении цифрового мира, а также объясняет, как ориентироваться в нем, какие сервисы он предлагает и каким образом молодежь может безопасно использовать цифровые возможности. Платформа, доступная также для смартфонов, имеет механизм обратной связи, который позволяет детям и молодежи сообщать о случаях, связанных с защитой, безопасностью или злоупотреблениями. Она начала сотрудничество с Национальной горячей линией помощи детям, которая консультирует детей и молодежь с помощью онлайн-чатов (Youth Partnership, 2020).

Технически продвинутая и цифровая работа с молодежью

Широкая цифровизация всех аспектов жизни общества порождает ряд сложных задач, включая необходимость развития цифровых и медиакомпетенций, улучшения навыков использования ИКТ в учебе, работе и повседневной жизни, а также обучения ориентированию в связанных с цифровизацией системах и ситуациях. Работа с молодежью, которая представляет собой площадку и инструмент для поддержки развития молодежи, помогающий ей ориентироваться в постоянно меняющейся и динамичной жизни, также адаптирует свои методы к новому цифровому миру. Технически продвинутые и цифровые методы работы с молодежью, которые появляются и эволюционируют в последние годы, способствуют ведению работы с молодежью и оказывают поддержку молодежи наиболее знакомым ей образом (VERKE и ENTK, 2019). Важно понять, что термин «цифровой» не полностью и не всегда равнозначен понятию «онлайнный». Термин «цифровой» охватывает различные ИКТ, которые транслируют и предоставляют инструменты для цифрового участия в деятельности по обучению и развитию в сфере работы с молодежью. К ним относятся видеоигры, создание видеоконтента, работа с устройствами виртуальной реальности (VR) и дополненной реальности (AR), системы передачи голосовой и графической информации, использование инструментов

социальных сетей, поддержка цифровой грамотности и обеспечение цифрового участия в жизни общества, а также помощь в развитии технических навыков.

Verke — это финский экспертный центр по цифровой работе с молодежью, один из национальных экспертных центров, созданных Министерством образования и культуры страны. Verke полностью финансируется министерством, а его деятельностью управляет молодежный департамент города Хельсинки. Центр способствует реализации целей, закрепленных в Национальной программе работы с молодежью и молодежной политики. Цель Verke заключается в том, чтобы вооружить практиков, работающих с молодежью, цифровыми, творческими и инновационными решениями и методами в сфере работы с молодежью. Для ее достижения центр занимается обучением и консультированием, производством и распространением информации, а также развитием цифровой работы с молодежью совместно с другими субъектами в этой области. Кроме того, Verke тесно сотрудничает с муниципалитетами, организациями и церковными приходами. Дополнительную информацию см. на странице www.verke.org.

«Цифровое гражданство» и образование в области «цифрового гражданства»

Реалии цифровизации общества повлияли на способы выражения гражданской позиции и изменили их. Во многих сферах нашей жизни и гражданской активности появился ряд новых форм цифрового участия. Кроме того, новой сферой работы, требующей изучения, является концепция «цифрового гражданства».

«Цифровое гражданство» относится к способностям: компетентно и позитивно взаимодействовать с цифровыми технологиями (создавать, работать, делиться, налаживать контакты, исследовать, играть, общаться и учиться); активно и ответственно участвовать (то есть иметь соответствующие ценности, навыки, отношения, знания и критическое осмысление) в жизни сообществ (местных, национальных, глобальных) на всех уровнях (политическом, экономическом, социальном, культурном и межкультурном); быть вовлеченным в двусторонний процесс обучения на протяжении всей жизни (в формальных, неофициальных и неформальных условиях); а также беспрепятственно защищать права и достоинство человека (Совет Европы, 2017). За основу общей концепции «цифрового гражданства» был принят перечень из 10 секторов цифровой деятельности. Эти сектора сгруппированы по трем категориям: пребывание в интернете (доступ и инклюзия, медиа- и информационная грамотность, обучение и творчество); благополучие в интернете (этика и эмпатия, здоровье и благополучие, формирование интернет-образа и коммуникация); и права в интернете (активное участие, права и обязанности, конфиденциальность и безопасность, потребительская грамотность) (Council of Europe, 2019). Рекомендация CM/Rec(2019)10 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о развитии и продвижении образования в области «цифрового гражданства» определяет образование в области «цифрового гражданства» следующим образом:

«расширение прав и возможностей учащихся всех возрастов с помощью образования или приобретения компетенций для обучения и активного участия в жизни цифрового общества в целях осуществления и защиты своих демократических прав и обязанностей в интернете, а также поощрения и защиты прав человека, принципов демократии и верховенства права в киберпространстве».

Цифровой мир и права человека

Одна из наиболее сложных задач цифровой эпохи связана с правами человека и их нарушениями (защитой данных, неприкосновенностью частной жизни, целенаправленным насилием, издевательствами, мошенничеством, дезинформацией, злоупотреблениями в социальных сетях, алгоритмами, средствами контроля и т. д.). Многие страны работают над защитой прав и достоинства человека, принимая законы в отношении киберпреступности и внедряя меры, помогающие людям отстаивать свои права в виртуальном пространстве. Кроме того, в 2012 г. Совет по правам человека ООН принял резолюцию A/HRC/20/L.13 «Поощрение, защита и осуществление прав человека в Интернете» в которой подтвердил, что те же права, которые человек имеет в офлайн-среде, должны также защищаться и в онлайн-среде (см. <https://undocs.org/ru/A/HRC/20/L.13>).

Молодежная кампания «Движение против ненависти», осуществляемая под руководством Молодежного департамента Совета Европы, направлена на мобилизацию молодежи для борьбы с разжиганием ненависти и содействие обеспечению прав человека в интернете. Стартовавшая в 2013 г. кампания проводится на общенациональном и местном уровне с помощью национальных кампаний в 45 странах, интернет-активистов и партнеров. Целью «Движения против ненависти» является снижение толерантности к ненавистническим высказываниям как в интернете, так и в реальной жизни с помощью просвещения и повышения осведомленности в области прав человека, участия молодежи и укрепления медиаграмотности. В рамках кампании был создан ряд образовательных ресурсов, помогающих педагогам и активистам затрагивать эту тему в своей работе. Кроме того, инициатива проводит мероприятия по наращиванию потенциала и повышению осведомленности, призывает молодежь сообщать о разжигании ненависти и интернет-травле в соответствующие органы и посредством социальных сетей, а также предоставляет ей возможность противостоять разжиганию ненависти и поощрять альтернативные высказывания, способствующие отстаиванию прав человека и демократических ценностей в интернете. Дополнительную информацию см. на странице www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/no-hate-speech-movement.

Ресурсы для поддержки осуществления политики

Европейские нормативно-правовые документы

- ▶ Рекомендация CM/Rec(2019)10 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о развитии и продвижении образования в области «цифрового гражданства».

- ▶ Заключение Европейского совета о технически продвинутой работе с молодежью, 2017 г. (EU Council, 2017).
- ▶ Цифровая повестка дня ЕС для Европы (www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/64/digital-agenda-for-europe).

Материалы по теме

- ▶ Digital citizenship education portal (www.coe.int/en/web/digital-citizenship-education/home)
- ▶ Coyote, No. 26 (<https://pjp-eu.coe.int/en/web/coyote-magazine/issue-26>)
- ▶ Better Internet For Kids Portal (www.betterinternetforkids.eu/web/portal/policy/unsafe-inhope)
- ▶ *Perspectives on Youth: Young people in a digitalised world*, Volume 4. (<https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/issue-4>)
- ▶ *Developing digital youth work* (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fbc18822-07cb-11e8-b8f5-01aa75ed71a1>)
- ▶ *Social Inclusion, digitalisation and young people: research study* (<https://go.coe.int/RE2AL>)
- ▶ Digital youth work (European Council, 2017)
- ▶ No Hate Speech Movement (www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/home)

Заключение к части 4

В части 4 мы коснулись лишь небольшой области масштабного полотна молодежной политики, уделив особое внимание текущим и постоянным приоритетам европейской повестки дня в области молодежной политики, то есть тем современным темам молодежной политики, которые служат основой для обсуждения, определения направлений, разработки и принятия решений на европейском уровне. Разумеется, их список не исчерпывает весь спектр приоритетных и ключевых тем и направлений деятельности в области молодежной политики, однако прочие важные области (включая формальное образование, профессиональную подготовку и трудоустройство или ювенальную юстицию) в первую очередь являются прерогативой национальных правительств.

Основная цель части 4 состояла в том, чтобы осветить некоторые основные вопросы, связанные с рассматриваемыми темами, с тем чтобы предоставить субъектам политики возможность обдумать эти приоритетные направления европейской молодежной политики, создать платформу для их изучения, обсудить их значимость в национальных и местных условиях, составить карту наиболее серьезных текущих проблем, осознать, что ответные меры политики могут меняться в зависимости от обстоятельств, а также спланировать информационно-разъяснительные мероприятия и стратегии для осуществления и реализации политики на национальном и местном уровне.

Кроме того, в части 4 мы постарались предложить идеи для политических инструментов, ответных мер и проектов, описать часть основных ресурсов, принадлежащих европейским институтам и предлагаемых ими для помощи

в разработке, продвижении и поддержке мероприятий, а также укрепить тематический потенциал специалистов молодежной сферы.

Наконец, часть 4 описывает ряд фундаментальных основных ценностей и принципов в области разработки политики, которые необходимы для обеспечения демократической, инклюзивной, основанной на принципах прав и достоинства человека, устойчивой, эффективной и действенной молодежной политики на всех уровнях и во всех сферах, даже если «реальная политика» зачастую будет противоречить им и подрывать их.

ЧАСТЬ 5

**Действенные решения
в молодежной политике**

Разработка молодежной политики в Европе: перспективные практические меры и сохраняющиеся проблемы

Введение

Обсуждение концепций и философских принципов молодежной политики (часть 1), описание инфраструктуры ее разработки и реализации на национальном и международном уровне (части 2 и 3) и даже выявление принципов и инструментов для ее осуществления (часть 4) — всё это, безусловно, интересные темы. Однако в конечном счете наибольшую важность имеет вопрос о том, способна ли молодежная политика, появившаяся в результате всей этой работы, в какой-то степени изменить жизнь молодых людей, на которых она ориентирована. Поэтому в части 5 кратко рассматривается известная нам информация об эффективных практических мерах, действенных решениях для различных ситуаций и вероятных направлениях молодежной политики. Как уже говорилось в части 1, фактические данные не всегда могут направлять или регулировать разработку политики. Политика, в том числе и в отношении молодежи, может осуществляться множеством различных способов и по множеству различных причин. Тем не менее нам хотелось бы надеяться, что фактические данные в их бесчисленных формах действительно вносят значимый и существенный вклад в дискуссии о молодежной политике.

Как мы уже знаем, молодежная политика включает в себя и адаптирует целый ряд мероприятий и целей, с большой долей вероятности сосредоточенных вокруг следующих центральных тем:

- ▶ предотвращение и продвижение — с помощью просвещения, участия, переключения и сдерживания;
- ▶ действие — непосредственные вмешательства как общие, так и адресные, ориентированные на отдельные группы людей или проблем, начиная от позитивной деятельности и заканчивая наказаниями и санкциями;

- ▶ параллельные возможности — организация кросс-секторального или сквозного сотрудничества и взаимодействия для обеспечения востребованных и уместных комплексных ответных мер.

Как известно, различные элементы молодежной политики являются частью более широкой социальной политики, касающейся таких вопросов, как семейная жизнь, образование, социальная защита и социальная интеграция, рынок труда, жилье и бездомность, уголовное правосудие и здоровый образ жизни. Разумеется, многие из вышеперечисленных и других вопросов находятся в ведении национальных властей и не входят в прямую компетенцию европейских институтов. Тем не менее эти институты вносят значительный вклад в нормотворчество, разработку инновационных идей и некоторых отдельных направлений молодежной политики, а следовательно, и в развитие транснациональной молодежной политики в широком смысле этого понятия.

Действенные решения

В молодежной политике, как и во многих других направлениях социальной политики, попытки найти действенные решения сопряжены с бесконечным потоком трудностей. Молодежная политика порождает целый комплекс программ, которые сложно поддаются упорядочению, так как в момент их создания все больше внимания и сил уделяются обеспечению взаимосвязей между ними. Сегодня судить о долгосрочных результатах молодежной политики относительно рано: как правило, данные о динамике ее влияния весьма ограничены. Как мы знаем, периодически возникает необходимость в разработке политики, основанной на фактических данных, с тем чтобы обеспечить надлежащие меры по выявлению наиболее «нуждающихся» групп, усилить профилактическую работу и вмешательства на ранних этапах, а также содействовать участию и социальной интеграции. Тем не менее до сих пор мы располагаем лишь довольно неубедительными данными о том, как различные элементы молодежной политики связаны между собой и как они влияют на молодежь, а также на одних и тех же людей после перехода от молодости к зрелости и на протяжении всей жизни. По-прежнему отсутствует ясность в отношении того, следует ли рассматривать в качестве центрального элемента молодежной политики «обычное» содействие переходу молодежи к некоей стандартной «взрослости», либо в большей степени усиливать поддержку «неорганизованного» перехода и связанных с ним рисков и уязвимостей, или же ориентироваться на более общие программы развития того, что сегодня называется «жизнестойкостью» или «способностями» (см., например, Otto, 2015; Otto et al., 2017). Данные исследований свидетельствуют о том, что цели и круг бенефициаров молодежной политики варьируются в широких пределах: от предоставления поддержки группам, страдающим от множественных неблагоприятных условий и дискриминации, до универсальных предложений для всех молодых людей (хотя такая практика существует лишь в очень немногих странах) или, как в некоторых случаях, оказания поддержки двум противоположным категориям молодежи — наиболее талантливым и наиболее уязвимым.

Прежде чем перейти к анализу конкретных выводов в отношении «бесприоритетных» или, наоборот, «постоянно проигрывающих» решений

в политике, мы предлагаем рассмотреть четыре общих итога, вытекающих из эволюции широкой по содержанию молодежной политики. Во-первых, в переходный период семья сохраняет свой статус важного поддерживающего сообщества, укрепляющего перспективы молодых людей. Этот вывод может показаться чересчур самоочевидным, однако еще недавно ученые утверждали, что с появлением новых ИКТ и на фоне постоянного воздействия форм молодежной культуры, которые будут оказывать гораздо более сильное влияние на молодежь, значение семьи резко снизится. Однако теперь мы знаем, что родительские советы, финансовая поддержка и спектр доступных (или недоступных) для семьи возможностей по-прежнему оказывают огромное влияние на варианты, решения и направления действий, которые выбирает молодежь в переходный период. Во-вторых, что неудивительно, существуют неопровержимые факты, подтверждающие значимость тех, кого называют «личными консультантами», «ведущими специалистами» или «доверенными взрослыми»: контакт с высококвалифицированным специалистом и возможность общения с благожелательно настроенным взрослым особенно важны при отсутствии или недоступности родительских советов. К этому вопросу мы вернемся ниже. В-третьих, при возникновении у политиков желания вернуться к более карательным мерам молодежной политики следует проявлять большую осторожность. Любые санкции, особенно относящиеся к системам социальной защиты и уголовного правосудия, следует применять с большой продуманностью, осторожностью и деликатностью, в частности потому, что они могут затронуть наиболее страдающие от проблем (а иногда и доставляющие проблемы) группы молодежи в обществе. В отличие от национальной, «европейская» молодежная политика не придерживается таких взглядов, так как стремится поддерживать позитивное представление о молодежи, опираясь на предположение о том, что молодые люди обладают свободой воли, активно участвуют в политической жизни и в разработке политических мер не только в сфере молодежной политики, но и в общем процессе демократического развития общества, и что молодежная политика должна обеспечивать особое внимание к обездоленным молодым людям и работу с ними. И наконец, несмотря на все сопутствующие опасения и проблемы, существуют веские доводы в пользу того, что часто называется «межучрежденческой работой» и является итогом стремления обеспечить сквозной или кросс-секторальный характер молодежной политики. Подобная работа всегда является наилучшим способом увязать соответствующие действия, вмешательства и возможности с потребностями конкретных людей.

Вопросы молодежной политики

Кроме того, существуют шесть общих вопросов и проблем, которые необходимо рассмотреть и желательно решить в процессе обдумывания и разработки молодежной политики:

- ▶ противоречия внутри молодежной политики и между ее различными областями;
- ▶ направленность молодежной политики (универсальный охват всех молодых людей или ориентация на конкретные группы, чаще всего на талантливую молодежь и молодежь, страдающую от дискриминации и социальной изоляции);

- ▶ взаимосвязь между специальными или целенаправленными действиями и основными программами;
- ▶ обеспечение того, чтобы нацеленная на определенные географические районы политика не оставляла без внимания молодежь за пределами этих районов;
- ▶ обеспечение того, чтобы критерии целенаправленной молодежной политики не были очерчены слишком узко, исключая тем самым доступ для молодых людей, которые могут нуждаться в нем;
- ▶ обеспечение того, чтобы возрастные границы политики не оказывали негативного влияния на молодежь по мере ее взросления.

Эти пункты объясняются и более подробно рассматриваются ниже.

Во-первых, между различными мерами политики зачастую существуют противоречия, которые иногда бывают достаточно глубокими, когда некоторые элементы молодежной политики направлены на одну цель, а некоторые — на другую. Например, положения политики в области ювенальной юстиции, направленные на реабилитацию и расширение возможностей, плохо сочетаются с нормативными и ориентированными на решение проблем аспектами политики социального обеспечения или профессиональной подготовки молодежи. Существует множество других примеров таких противоречий.

Во-вторых, иногда молодежная политика оказывается ориентированной на конкретные группы людей: даже если об этом не упоминается в заявленных целях, то инструменты ее реализации выстроены именно таким образом. Анализ некоторых справок по молодежной политике отдельных стран, подготовленных ЕКCYР, позволяет выяснить, что программы финансирования иногда бывают ориентированы на талантливую и высокопрофессиональную молодежь с одной стороны и молодых людей, которые, вероятно, живут в неблагополучных районах и испытывают множественную дискриминацию, — с другой. Предложения в сфере услуг для молодежи — еще один показатель, позволяющий легко выявить цель и направленность молодежной политики.

В-третьих, всегда существуют вопросы относительно того, как «специальные» или «целенаправленные» меры и инициативы соотносятся с «основными» мероприятиями и программами: в частности, по каким критериям выявляются молодые люди — бенефициары специальных мер (например, для получения дополнительной поддержки и руководства или для усиления надзора и контроля). Всегда существует риск применить такие меры к молодежи слишком рано или подвергать ее воздействию таких мер слишком долго. В то время как европейская молодежная и социальная политика ратует за сочетание таких предложений в адрес молодых людей, страдающих от множественных неблагоприятных условий, зачастую в таких же условиях находятся семьи этих молодых людей или их общины в целом. В конечном счете эти аргументы могут использоваться в пользу некоторых специальных программ, которые со стратегической точки зрения недостаточно интегрированы с универсальными или основными предложениями для молодежи в целом.

Четвертая и связанная с предыдущей проблема заключается в том, что там, где некоторые инициативы молодежной политики имеют географическую привязку (как правило, к общинам с укоренившимся социальным неблагополучием, как обсуждалось выше), за пределами целевых районов остается большое количество молодых людей, имеющих те же базовые социально-экономические характеристики и поэтому заслуживающих такой же или равноценной поддержки.

В-пятых, аналогичная ситуация возникает там, где молодежная политика напрямую связана с ориентацией на уязвимые группы: постоянная проблема заключается в том, что не все молодые люди, которые могли бы воспользоваться соответствующими услугами и возможностями, обязательно получают их. Важный нюанс политики, касающийся этого и двух предыдущих пунктов, заключается в том, что на фоне внимания, уделяемого одному из подходов политики, может возникнуть ситуация, когда большие группы молодых людей, нуждающихся в помощи, будут упущены из виду и оставлены без поддержки.

В-шестых, возрастные границы, неизменно определяющие «молодежную» политику, являются не более чем достаточно произвольными социальными (или политическими) концепциями. После достижения 18, 21, 25 или 30 лет жизненные обстоятельства, потребности или опыт человека не меняются мгновенно. За последнее десятилетие законодатели расширили эти границы, что сделало возможным чрезвычайно неустойчивый, небезопасный, длительный и сопряженный с многочисленными откатами назад (как показали исследования) переход к самостоятельности и взрослой жизни.

Шесть приведенных выше замечаний относительно политики четко указывают на необходимость уделять больше внимания взаимосвязям между услугами и их интеграции не только в рамках молодежной политики, но и за ее пределами. Иными словами, должно существовать то, что иногда называют «прозрачными границами» или, на жаргоне европейской молодежной политики, «кросс-секторальным сотрудничеством». Вне зависимости от того, ориентирована ли молодежная политика на конкретный регион, группу или возрастной диапазон людей (иногда на все три фактора), для определения приоритетных направлений и возможностей и эффективного управления ресурсами она должна оперировать классами и категориями, но одновременно с этим необходимо понимать и по возможности минимизировать негативные последствия такого подхода. Особенно серьезное беспокойство этот вопрос начинает вызывать на фоне появления программ или ИИ, определяющих получателей конкретных услуг. Как неоднократно показывала практика, чрезмерное упрощение, в том числе с помощью машинных методов, приводит к усугублению существующего неравенства, в то время как молодежная политика по-прежнему должна быть нацелена на охват всех молодых людей. Мы также знаем, что некоторые элементы молодежной политики уже демонстрируют свою эффективность («беспроигрышные решения»), в то время как другие элементы продолжают приводить к проблемам. Более подробно эти элементы рассматриваются ниже.

«Беспроигрышные решения» в молодежной политике

Доверенные взрослые.

Свобода выбора молодежи.

Понимание культуры и мотивации.

Вовлечение всех групп молодежи.

Облегчение доступа к услугам и расширение охвата.

Проверка значения и востребованности вмешательств путем оценки.

Системы социальной защиты.

Работа с молодежью.

Хотя молодежные организации постоянно призывают поощрять и уважать самостоятельность молодежи, также существует мнение, что самостоятельность может приобретаться или предоставляться преждевременно и быть равноценной отречению: «предоставление свободы подростку может подозрительно напоминать пренебрежение им» (Pitt-Aikens и Thomas Ellis, 1989). Молодые люди неизменно свидетельствуют о важности «доверенных взрослых» в их жизни, и такие взрослые обычно присутствуют благодаря механизмам молодежной политики в школах, структурах работы с молодежью, системе здравоохранения и т. д. — хотя, безусловно, не всегда (см. Butler и Williamson, 1994). Тем не менее, хотя молодые люди ценят отношения с пользующимися доверием взрослыми, они также имеют свои собственные взгляды на мир и направление, в котором они хотели бы развиваться. Игнорируя свободу выбора молодежи, молодежная политика действует на свой страх и риск. Начатая в Англии и Уэльсе в 1988 г. программа «Гарантия для молодежи» имела эффект, совершенно противоположный обещанному. Молодые люди не верили в программы профессиональной подготовки и вместо того, чтобы участвовать в них, бросали учебу, исчезали из поля зрения проекта и «уходили в изоляцию», становясь теми, кого сейчас повсеместно описывают как поколение NEET. Политика профессиональной подготовки молодежи в то время просто не уделяла внимания культуре и мотивации молодых людей. В противном случае — и в подтверждение этому, безусловно, имеются факты (Horton, 1986), — она признала бы, что молодые люди хотят «гарантий», но без каких бы то ни было поставленных им условий.

Если задачей политики является обеспечение правильной увязки мероприятий с опытом, мнениями и чаяниями молодежи, то участие молодых людей в разработке и осуществлении такой политики имеет решающее значение. Придуманый, но более чем реальный случай «Томми Батлера» (см. текстовую вставку) прекрасно иллюстрирует это утверждение.

Первоначальная «история» вымышленного героя по имени Томми Батлер (впоследствии обновленная в 2015 г.) была написана в 1999 г., когда лейбористское правительство Великобритании запустило масштабную стратегию социальной интеграции молодежи, получившую название *«Преодоление разрыва: новые возможности для молодых людей в возрасте 16—18 лет, не имеющих образования, работы или профессиональной подготовки (NEET)»*. Эта стратегия побудила Ховарда Уильямсона создать образ таких же 16-летних представителей «изолированной» или «исключенной» молодежи, живших в каждое десятилетие после окончания Второй мировой войны, и рассмотреть их жизненный путь в контексте экономики и молодежной политики той эпохи. Обдумав множество провозглашенных лейбористами позитивных и ориентированных на возможности мер молодежной политики, Уильямсон попытался представить себе, какотреагирует на них «Томми» из 2005 г. (родившийся в 1990 г.):

«Как Томми отнесется ко всему этому? Конечно, многое будет зависеть от его характера и обстоятельств. Конечно, в перспективе подобная система государственной политики позволит намного сократить количество молодых людей, оказывающихся на краю пропасти, однако она не учитывает, что мотивация для участия (и приложения усилий) в значительной степени обеспечивается степенью уверенности в целях, которых, вероятно, будет добиваться молодежь. В современном глобализованном мире не хватает определенности, а данные исследований говорят нам о том, что продолжение обучения и приобретение квалификации являются наилучшей защитой против всех факторов, ведущих к социальной изоляции (подростковая беременность, преступность, злоупотребление наркотиками, психосоциальные расстройства). Но Томми не интересуют результаты исследований. Он попытается осмыслить эти „возможности“ в контексте своей субъективной реальности. Не следует упускать из виду влияние идей местной культуры и общины, сколь бы ошибочными и основанными на неверной информации они ни были: о том, в чем заключается смысл образования, об эксплуататорском характере государственных программ обучения, о потребности в концепции „жить сегодняшним днем“ (для сохранения психологического комфорта), о подозрениях специалистов, что волонтерство — это хитрая уловка, заставляющая людей работать бесплатно, о том факте, что есть и другие способы „сводить концы с концами“, и так далее. Степень вовлечения Томми Батлера в программы интеграции, стимулирования достижений и воспитания гражданственности (или выбор им других путей) будет зависеть именно от того, каким образом он сопоставит эти идеи с информацией, исходящей от многочисленных участников инициатив государственной политики» (см. Williamson, 2001).

Очевидно также, что существует веская причина для объединения услуг, ориентированных на молодежь. Пользуясь упрощенной формулировкой, каждая мера профилактики одновременно является мерой поощрения. Все молодые люди, какое бы место ни было им отведено в спектре молодежной политики, нуждаются в сочетании поддержки и возможностей. Это утверждение связано

с тем фактом, что любая система социальной защиты в молодежной политике может и должна одновременно выступать для молодежи трамплином к более позитивному будущему. Чем раньше мы сможем спасти молодых людей от вытеснения на обочину жизни, тем выше шансы вернуть их на основной путь, ориентированный на возможности. Для этого необходимо при первой же возможности облегчать доступ к услугам, связанным с потребностями молодежи. Это означает, что для начала вмешательств не следует дожидаться, пока молодежь попросит о них: необходимо также вести активный поиск и расширять охват, чтобы убедиться в вовлечении тех, кто нуждается в этих вмешательствах. Более того, предложение, которое представляется правильным и справедливым разработчикам и реализаторам политики (тем, кто отстаивает и внедряет ее), не обязательно будет восприниматься так же молодежью, на которую оно направлено. Значение и востребованность молодежной политики для молодых людей, на которых она влияет, должны находиться в центре внимания любого исследования или оценки этой политики. Если молодые люди, на которых направлена молодежная политика и которые испытывают ее воздействие, считают ее бессмысленной и ненужной, то, скорее всего, она окажется бесполезной и неэффективной. Если молодежная политика не обращается к молодым людям с целенаправленным и осмысленным предложением, ее собственную цель следует поставить под сомнение.

Это утверждение в свою очередь связано с ролью работы с молодежью в молодежной политике. Ее роль неизменно признается на европейском уровне с 2000-х гг. (хотя во многих странах Европы ей придается меньшее значение) и в настоящее время закреплена в молодежных стратегиях как Европейского союза (2018 г.), так и Совета Европы (2020 г.). Несмотря на сохранение некоторой доли скептицизма в отношении определений и сферы применения «работы с молодежью», несомненно все шире признается тот факт, что работа с молодежью позволяет сформировать важные связи, влияющие как на мышление молодых людей, так и на их осведомленность, понимание и участие в молодежной политике в целом. Действительно, исследования показывают, что работа с молодежью вносит значительный вклад в изменение личности молодых людей, которое для сбившейся с пути или не определившейся молодежи является необходимым условием изменения позиции (будь то выход на рынок труда, присоединение к молодежной организации либо отказ от злоупотребления психоактивными веществами или совершения преступлений). Таким образом при условии, что работа с молодежью будет надлежащим образом снабжаться ресурсами и ориентирами, а работники будут в достаточной степени обучены профессиональным практикам, она станет важнейшим аспектом молодежной политики, позволяющим охватить все группы молодых людей и предоставить им как «площадки» для самостоятельности и самовыражения, так и «мосты» для позитивного перехода к следующим этапам жизни (см. Совет Европы, 2017). Работа с молодежью, в частности обучение и профессиональная подготовка молодежных работников, лишь относительно недавно привлекла внимание европейской молодежной политики и молодежных исследований (см., например, достаточно интенсивную недавнюю деятельность Партнерства ЕС и Совета Европы в молодежной сфере: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/youth-work>); исследования также показывают, что молодые люди знакомятся

с работой с молодежью случайно или через молодежных работников-энтузиастов, вовлекающих их в доверительные и добровольные ситуации обучения (см. Kiilakoski, 2020). Необходимо уделять внимание подпитке такой мотивации и обеспечению удержания и дальнейшего профессионального развития молодежи.

Наконец, исследования показывают, что реализация молодежной политики столь же разнообразна и сложна, как и сами страны Европы, а работа с молодежью является одним из ее инструментов. Все большее количество исследований и дискуссий на европейском уровне указывают на разницу между поколениями в том, как молодые люди относятся к своим сверстникам, взрослым и общине. В этом контексте также растет интерес к пониманию изменений, касающихся пространств участия молодежи: насколько важную роль играет инфраструктура в деле охвата и вовлечения молодых людей (например, молодежные клубы по-прежнему остаются важными площадками для неблагополучных молодых людей, жителей сельских или отдаленных районов, небольших местных организаций и молодежных групп). Тем не менее цифровая среда также требует создания новых форм активных услуг для молодежи — гибких, использующих общий с молодежью язык и понятия, помогающих молодым людям разобраться в окружающем их мире. Спектр может варьироваться от присоединения к глобальным движениям наподобие Occupy или Fridays for Future до конфиденциальных консультаций и поддержки, позволяющих справиться с обстоятельствами и проблемами отдельного человека. До настоящего момента такие услуги развивались параллельно, однако существует немало веских аргументов в пользу того, что пришло время переосмыслить и пересмотреть состав заинтересованных сторон, их сильные стороны и предложения, которые могут сделать молодежную политику востребованной среди всех молодых людей. Эта сложная задача одновременно представляет собой возможность коренным образом изменить молодежную политику в будущем.

Проблемы молодежной политики

- ▶ Перенос политики в другие условия
- ▶ Расширение масштабов
- ▶ Незапланированный успех и обратный эффект
- ▶ Попасты в цель, но упустить смысл
- ▶ Фактологическая база
- ▶ Дилеммы целевой направленности
- ▶ Политика на словах и действия на практике
- ▶ Выбор или принуждение

Невзирая на присутствие так называемых «беспроектных решений», о которых мы говорили выше, в сфере молодежной политики сохраняются важные вопросы и проблемы, распространенные как на национальном, так и на транснациональном уровне. Первая из таких проблем касается возможности переноса политики на другие ситуации и страны, а также масштабирования мер политики. Чаще всего реализация политики начинается с относительно скромным размахом, но значение имеет не только масштаб. Новые инициативы обычно сопровождаются мощной политической поддержкой и информационно-разъяснительной работой, которые со временем могут сокращаться. Кроме того, новые инициативы, как правило, привлекают хорошо мотивированных сотрудников, которым нравится «новаторский» характер работы. Поимено этого, обычно новые инициативы щедро финансируются. Таким образом, по ряду причин масштабирование перспективных и даже проверенных мер молодежной политики может закончиться неудачей, поскольку снижается политический интерес и поддержка, уровень энергии и целеустремленности специалистов и объем ресурсов. Добавьте к этому другие политические и культурные проблемы, возникающие при попытке применить политику по другую сторону различных границ, — и в итоге становится сложно обеспечить тиражирование молодежной политики в еще более широком масштабе. В этом заключается один из основных выводов документа «Анализ оценки молодежной политики» (Youth Partnership, 2020), который подчеркивает ограниченность использования результатов оценки с одной стороны и проблемы трансграничного переноса передовых практических мер и обучения — с другой, поскольку подобные мероприятия находятся на периферии процесса разработки молодежной политики.

В чем бы ни заключались основные цели любой молодежной политики, ее реализация может привести к неожиданным последствиям — будь то приятный незапланированный успех или нежелательный обратный эффект. Всегда важно помнить: в чем бы ни заключались устремления и намерения политиков и руководителей, последовательно формирующих молодежную политику, на местах она может страдать от «бюрократии уличного уровня» (Lipsky, 1980) (см. текстовую вставку).

Бюрократы уличного уровня могут «формировать политику» в силу того, что у них есть возможность поступать по собственному усмотрению (выбирать, каким образом они будут применять свои полномочия). Отчасти подобная свобода воли обусловлена тем, что они считаются специалистами, а следовательно, должны самостоятельно принимать решения в своей области знаний. Однако она также связана с тем, что такие бюрократы зачастую бывают относительно свободны от организационного надзора и вышестоящих властей и выполняют сложные задачи, которые не могут быть полностью алгоритмизированы или сведены к предписанным мерам или действиям.

Бюрократы уличного уровня могут конфликтовать с другими группами внутри организации (например, со своими руководителями) или иметь отличные от них взгляды. Поэтому они могут не только делать выбор между результатами, которых ожидает от них организация, но и противостоять этим ожиданиям различными способами.

Именно это сочетание собственной воли и определенной степени свободы от власти организации позволяет бюрократам уличного уровня «формировать политику» желательными, а иногда и нежелательными или неожиданными способами. Их действия и решения могут не всегда соответствовать установкам политики, поэтому в конечном счете деятельность их учреждений может противоречить заявленным намерениям или целям политики.

Подобная ситуация может нести в себе как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, новые инициативы могут оказаться прочно и позитивно связанными с существующими, обеспечивая эффект «дополнительного преимущества»; с другой стороны, специалисты-практики могут стремиться выполнить требования новой политики, выбирая для этого кратчайший путь (то есть ориентируясь на легкие цели и игнорируя сложные) или применяя методы, которые фактически не согласуются с первоначальными целями политики. В подобных случаях возникает проблема, которая характеризует фразой «попасть в цель, но упустить смысл». Сегодня главной заботой государственной политики является установка и достижение целевых показателей, однако недостаточно тщательно заданные показатели легко искажают цели и задачи. В таких случаях молодежная политика осуществляется эффективно, но не действенно, так как не охватывает тех, для кого была предназначена. Выбор целевых групп также влечет за собой дополнительный риск стигматизации, а иногда и непреднамеренной дальнейшей маргинализации получателей услуг. Классическим примером подобной ситуации являются мероприятия по профессиональной подготовке, ориентированные на досрочно покинувших школу учеников в целях развития их базовых навыков и улучшения их перспектив на рынке труда. Иногда сам факт такой подготовки ведет к дополнительной дискриминации на рынке труда, которую Furlong (1992) назвал «двойной угрозой». В рамках классической молодежной политики речь идет о пространствах для молодежи (молодежных клубах, молодежных центрах/домах или даже комнатах, предназначенных для работы с молодежью), которые иногда организуются лишь «для галочки», но при этом лишены надлежащего оснащения, ресурсов и поддержки, позволяющих им стать комфортными для молодежи площадками.

Здесь снова возникает неизменный острый вопрос о «фактических данных». В отношении фактических данных зачастую проводятся тонкие различия или делаются намного более резкие заявления. Первые экспериментальные программы могут сопровождаться «предварительными» ориентировочными результатами. Из более сформировавшейся политики можно сделать некоторые «многообещающие» выводы. В редких случаях может утверждаться, что молодежная политика опирается на «проверенные» данные исследований. Мы обсуждаем некоторые вопросы, связанные с исследованиями молодежи и молодежной политики, но не особенно углубляем свое представление о том, как именно фактические данные влияют на политику. Многие исследователи молодежи (и молодежной политики) проявляют ограниченный интерес к непосредственному участию в процессах и платформах разработки политики; аналогичным образом многие разработчики политики проявляют

ограниченный интерес к попыткам привлечь исследователей. Чаще всего разработка молодежной политики откладывается под, возможно, надуманным предлогом о необходимости проведения дополнительных исследований. Однако авторы документа «Анализ оценки молодежной политики» [*Youth policy evaluation review*] (Youth Partnership, 2020) приходят к выводу о том, что во многих отношениях мы зачастую получаем недостаточно информации из исследований и оценок, поскольку эти материалы остаются доступными только на языке той страны, где они были составлены, и практически не используются даже там, не говоря уже о других странах. Более того, оценка также часто проводится «для галочки» вместо того, чтобы стать частью процесса разработки и осуществления политики для проверки логических связей внутри нее (ср. ее цели, показатели, мероприятия, воздействие и результаты). Тем не менее молодежная политика все же формируется — с использованием исследований или без них. И сам этот факт заставляет нас вернуться к вечному вопросу: зачем же вообще нужны «фактические данные»?

Тема противоречия между выбором и принуждением вызывает и другие вопросы. Теоретически очень просто восхвалять разрешительную молодежную политику (основанную на добровольном участии) и осуждать регулируемую (основанную на принуждении). Обсуждения неких гибридных разрешительно-регулирующих форм молодежной политики ведутся редко, как если бы эта идея была невозможной. Тем не менее, если определенные формы молодежной политики считаются обладающими неотъемлемой ценностью в контексте развития молодежи, возникает закономерный вопрос о том, следует ли требовать от всех молодых людей участия в них. Кроме того, некоторые исследования весьма четко указывают на тот факт, что социально адаптированные молодые люди, которые уже являются бенефициарами прочих предложений молодежной политики, непропорционально широко пользуются позитивными возможностями в рамках молодежной политики. В итоге более маргинализированные молодые люди получают еще меньше внимания. Разумеется, слово «принуждение» несет в себе мощный эмоциональный заряд. Однако упорядоченный охват, контакт и убеждение, которые на первый взгляд требуют избыточного времени и терпения, могут представлять собой важный и зачастую недооцениваемый аспект молодежной политики, направленный на преодоление «молодежного рубежа», поддержку социальной интеграции и расширение спектра возможностей для обделенных ими молодых людей. В противном случае даже наилучшая молодежная политика, разработанная и заявленная с прицелом на «социальную интеграцию», просто не коснется тех самых людей, которые нуждаются в ней больше всего. Именно поэтому, если мы хотим сократить разрыв между группами молодых людей, в которых растет степень благополучия, и теми группами, в которых растет степень неблагополучия, на первый план выходят связанные с социальной интеграцией аспекты молодежной политики. Очевидно, что один проект — это всегда слишком мало: необходима согласованная и всеобъемлющая приверженность практической реализации принципа социальной интеграции как важнейшего устремления молодежной политики.

Заключение

Широкий спектр описанных выше вопросов формирует основную идею. Необходимо расширять охват позитивной, ориентированной на возможности молодежной политики за счет структурного и профессионального развития. И наоборот, следует сужать охват более негативной и ориентированной на проблемы молодежной политики, для чего опять же необходимо применять структурные и профессиональные ограничения. Универсальные вмешательства должны быть широко распространенными, известными и доступными для всех; в то же время целевые меры следует тщательно направлять и контролировать. Всегда необходим баланс между политикой, основанной на принуждении, и политикой, основанной на возможностях. Важнейшим условием этого процесса является наличие квалифицированных специалистов-практиков.

Нельзя недооценивать важность разграничения документов/структур молодежной политики и практической реальности, которая должна возникнуть в результате их применения. Политики отлично умеют составлять стратегии, заставляющие поверить в то, что цель уже практически достигнута. Но даже разработка впечатляющих «механизмов осуществления» не гарантирует, что это произойдет на самом деле. Зачастую пространная риторика бывает весьма далека от реальной ситуации на местах. Как уже отмечалось во многих контекстах, прежде чем молодежная политика будет эффективно преобразована в устоявшуюся практику, необходимо изучить и преодолеть структурные, культурные, личностные и системные барьеры.

В связи с этим все заявления в отношении молодежной политики следует рассматривать с некоторой осторожностью. Разумеется, сам факт формирования молодежной политики — это сигнал о наличии определенного градуса политической поддержки, но он представляет собой лишь первый шаг на этом пути. После этого любому документу в сфере молодежной политики вне зависимости от его содержания предстоит проделать путь, на котором, в частности, будут возникать проблемы с реализацией, непредвиденные результаты деятельности, сомнения специалистов и потребности в переоценке и дальнейшей доработке. Как мы предполагали выше, «часы» молодежной политики продолжают идти, то забегая вперед, то отставая, и все участники этого процесса окажутся лучше подготовленными, если поймут, с какими трудностями им предстоит столкнуться.

Заключение

Не существует волшебного средства, позволяющего мгновенно определить или разработать форму молодежной политики для какой-либо конкретной ситуации. Подобно всем процессам разработки политики, темпы и направление в данном случае будут зависеть от разнообразных внутренних и внешних воздействий и давления. Иными словами, эволюция молодежной политики зависит от целого ряда политических, экономических, социальных и культурных факторов. Тем не менее понимание некоторых аспектов процесса формирования молодежной политики означает, что мы окажемся лучше подготовленными к выполнению своих функций согласно принципу «предупрежден — значит, вооружен». Участие специалистов имеет решающее значение для разработки корректной, содержательной и основанной на фактах молодежной политики в тех случаях, когда оно возможно и разрешено. В нашу сложную эпоху и в условиях ограниченности государственных ресурсов мы должны вновь и вновь изучать, переосмысливать и обновлять доводы, лежащие в основе молодежной политики.

Почти все аспекты молодежной политики должны рассматриваться в контексте обмена или «компромисса» (Chisholm et al. (2005) также говорят о «продаже по завышенной цене», выступая в защиту потенциала и эффективности неформального обучения). Для описания этой ситуации может использоваться термин «палка о двух концах»: выигрыш в одном аспекте может легко обернуться проигрышем в другом, и наоборот. История эволюции молодежной политики не всегда выглядит как список последовательных побед по всем фронтам и направлениям. Например, там, где местные (муниципальные) органы власти пользуются большой самостоятельностью, вследствие чего ситуация с услугами для молодежи может широко варьироваться (хотя, вероятно, при этом отвечать разнообразным потребностям), иногда возникает настоятельный призыв энергичнее руководить и отдавать распоряжения из центра. Там, где преобладает централизованный контроль, обеспечивающий единообразие молодежной политики в пределах всей его юрисдикции, критики заявляют, что «нельзя подходить ко всем с одной меркой», и требуют увеличения гибкости и самоопределения на местах. Возможно, необходимо провести различие между свободой бюджетирования и свободой действий: там, где муниципалитеты пользуются самостоятельностью, всегда существует риск неравномерного выделения средств на молодежь, которого, вероятно, следует избегать даже тогда, когда желательна некоторая вариабельность в оказании услуг. И даже этот вывод представляется спорным: при допустимой свободе выбора в отношении предоставляемых услуг некоторые муниципалитеты могут направлять одинаковые ресурсы на совершенно разные меры даже в рамках одной и той же области политики или решения одной и той же проблемы. Кроме того, существуют подходы, ориентированные на проблемы и на возможности. Проще всего проиллюстрировать их на примере разработки политики в отношении меньшинств или дискриминируемых групп молодежи: располагая

свободно распределяемым бюджетом, местные власти могут выбирать более конструктивные меры политики, связанные с досугом (а также инклюзией и образованием), с одной стороны, или меры контроля и санкции в публичном пространстве — с другой.

Проанализировав процессы формулирования, разработки и осуществления молодежной политики, можно прийти к немногочисленным простым выводам: любая успешная молодежная политика нуждается в определенном сочетании «идеального шторма» и попутного ветра. При этом очевидно, что субъекты молодежного сектора имеют определенную возможность и, вероятно, обязанность при наличии условий предоставлять информацию и содействовать разработке молодежной политики. Представленные в данном руководстве материалы предоставляют основу для понимания этого процесса. Еще более очевидны четкие уроки, вытекающие из широко распространенного сегодня интереса к молодежной политике и политических обязательств в этой области. Об этих уроках говорил Ховард Уильямсон в заключительной части своего выступления на первом Глобальном форуме по молодежной политике. Во-первых, необходимо постоянно укреплять ориентированную на возможности молодежную политику, основанную на принципах прав и льгот. Во-вторых, в рамках молодежной политики следует расширять и углублять охват позитивного, направленного на укрепление возможностей и участия опыта. В противном случае зачастую этот опыт не затрагивает молодых людей, которые могли бы извлечь из него наибольшую пользу. В-третьих, наоборот, в рамках молодежной политики необходимо сужать и тщательно контролировать охват негативных, регулирующих и ограничивающих мер: в противном случае они зачастую затрагивают молодых людей, которые не нуждаются в них. И наконец, нельзя недооценивать значение «решающей поддержки в решающие моменты». Такая поддержка может принимать форму советов и указаний от конкретных людей или виртуальной информации, но представление о ее существовании и ее доступности при необходимости являются сутью любой эффективной молодежной политики.

В настоящем руководстве мы целенаправленно уделили основное внимание главным европейским аспектам и принципам молодежной политики, ориентированным на предоставление возможностей, которые в основном касаются признания статуса молодежи и привлечения ее как ресурса, помогающего определять ее собственную жизнь и содействовать демократическому развитию Европы. В руководстве мы осветили те направления молодежной политики, которые не только позволяют молодежи достичь этих целей посредством участия, мобильности и волонтерской работы, но и ориентированы на то, чтобы обеспечить их доступность для как можно большего числа молодых людей с помощью стратегий социальной интеграции, включая доступ к правам и содействие развитию цифровых компетенций. Особенно важными инструментами молодежной политики, охватывающими весь описанный выше спектр направлений, являются работа с молодежью и информирование молодежи. Руководство начинается с необходимых рассуждений об определениях и концепции «молодежной политики» (что она представляет из себя, как мы представляем себе положение молодежи, проводя

различные исследования и составляя запросы), а также с более политических и практических элементов разработки и осуществления молодежной политики, представленных в форме часов, которые могут идти с разной скоростью и иногда останавливаться. Для того чтобы эти часы вновь пошли, различным субъектам молодежной политики необходимо приложить усилия в разных точках циферблата. Часть 2 знакомит читателя с тем, что можно назвать структурой молодежной политики на национальном уровне, описывая множество способов формулирования «молодежной политики» в различных национальных ситуациях. Затем в части 3 рассматриваются транснациональные структуры, которые охватывают национальные ситуации, черпая из них идеи (восходящий процесс) и одновременно с этим оказывая на них влияние (нисходящий процесс). Динамика молодежной политики в обоих направлениях может существенно различаться в зависимости от конкретного периода, института или страны. Тем не менее постепенно импульс, приданный молодежной политике в Европе Европейским союзом, Советом Европы, Партнерством ЕС и Совета Европы в молодежной сфере, Организацией Объединенных Наций и Европейским молодежным форумом, расширился и усилился, породив неизменно гибкую европейскую основу для молодежной политики и обеспечив стандарты для ее воспроизведения и адаптации на национальном уровне. Инструменты и ресурсы, подробно описанные в части 4 руководства, существенно подкрепляют эту основу по целому ряду ключевых направлений молодежной политики, которые регулярно и все чаще получают поддержку в странах Европы: к ним относятся участие и активная гражданская позиция, информирование, волонтерская деятельность, социальная интеграция, доступ к правам, работа с молодежью, мобильность и цифровизация.

Расширение поддержки не случайно. Первое руководство по молодежной политике, выпущенное чуть более десяти лет назад, было написано в то время, когда молодежная политика на европейском уровне, вероятно, находилась в зачаточном состоянии, была фрагментированной и беспорядочно распределенной между различными сегментами институциональной и профессиональной деятельности. То руководство было составлено на основе предметных знаний и опыта автора и опиралось на убедительную, последовательную, но все же линейную историю развития молодежной политики в одной конкретной стране. Оно стало весьма успешной предпосылкой для более масштабного и подробного обсуждения европейским молодежным сектором «молодежной политики», выходящей за рамки учебных курсов и осуществления программ. Знания и ресурсы, накопленные в результате обмена мнениями и дискуссий, которые проходили в Европе после публикации первого руководства, смогли поколебать некоторые из прежних представлений.

Сегодня понятие «молодежной политики» несет в себе гораздо больше нюансов. Настоящее руководство по молодежной политике во многом отличается от первого, но между ними существует неразрывная связь. Ввиду объема средств, вложенных за последние десять лет в сбор и анализ информации о реалиях национальной и местной молодежной политики, данное руководство содержит гораздо больше данных и ресурсов. Теперь оно может стать основой для дальнейших дебатов, взяв на себя ту роль, которую на протяжении

последнего десятилетия играло первое издание. Проблемы и бесприкрытые решения молодежной политики, которые обсуждались в концептуальной части руководства (часть 1) и заключении (часть 5), лишь наметили направления для дальнейшей дискуссии, которая будет опираться на результаты исследований наиболее эффективных мер.

Во всех странах Европы молодежная политика по-прежнему находится в стадии разработки. Она всё так же динамична и зависит от многих внешних факторов. Но мы также знаем, что сегодня молодежная политика в Европе уделяет больше внимания анализу, чем десять лет назад, и признает всю сложность циклического подхода. Разработчики европейской молодежной политики понимают важность вовлечения молодежи и принципа участия и в настоящее время предпринимают серьезные попытки внедрить в европейскую молодежную политику масштабные процессы участия. Однако сегодня мы также знаем, что молодежный сектор еще не до конца проработал важные элементы формирования политики: в особенности это касается механизмов мониторинга и оценки, а также демонстрации результатов и воздействия. Формирование кросс-секторальной, согласованной и последовательной молодежной политики еще далеко от завершения, и представления о балансе между универсальными и более целенаправленными подходами по-прежнему определяют платформу для многих дискуссий в будущем.

Поэтому мы надеемся, что настоящее руководство сможет стать прочной основой и рассказать о многочисленных примерах общепринятых ценностей, принципов, стандартов, подходов, инструментов и ресурсов, которые будут использоваться для дальнейшего развития, продвижения и осуществления молодежной политики в Европе в следующем десятилетии. Руководство представляет собой сочетание концептуальных, правовых и практических идей, снабженных примерами и указаниями на множество полезных ресурсов. Принимая во внимание сложность этих ресурсов и идей, Партнерство ЕС и Совета Европы в молодежной сфере разработает ряд сопутствующих учебных и вспомогательных материалов, которые помогут разработчикам молодежной политики в применении этих ресурсов. И когда молодежный сектор выйдет на следующий виток своей эволюции, дискуссии охватят (но, вероятно, не исчерпают) более широкий спектр вопросов, а новые уроки будут усвоены — тогда придет время еще раз подвести итоги и составить следующую версию документа. А пока этот момент не наступил, мы надеемся, что настоящее руководство поможет субъектам молодежного сектора изучать, продвигать и разрабатывать молодежную политику во всех странах Европы.

Библиография

- ▶ All-Party Parliamentary Groups (2020): <https://www.appgs.org/all-party-parliamentary-group-on-youth-affairs/> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Beck, U. (1992), *Risk Society: towards a new modernity*, Sage, London.
- ▶ Beland, D. And Mahon, R. (2016), *Advanced introduction to social policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ▶ Butler, I. and Williamson, H. (1994), *Children speak*, Longman, London.
- ▶ Cairns, D. (2015), *Analytical paper: learning mobility and social inclusion*, Strasbourg: Council of Europe and European Commission.
- ▶ Child Protection Act (2014): <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506052015001/consolide> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Chisholm, L. (2001), *Symposium on non-formal education: Report*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Chisholm, L., Hoskins, B. and Glahn, C. (2005), *Trading up: potential and performance in non-formal learning*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Coles, B. (2000), *Joined-up youth research, policy and practice: a new agenda for change*, Youth Work Press, Leicester.
- ▶ Commission of the European Communities (2004), Communication from the Commission to the Council: https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261764/EC_com2004_337_en.pdf/dba8c7b5-a051-4053-bb67-bc75629c29d1 (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Комитет министров (2015 г.), рекомендация CM/Rec(2015)3 о доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам (рекомендация по проекту «Enter!»): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066676f> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Комитет министров (2017), рекомендация CM/Rec(2017)4: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2017-4-and-explanatory-memo-rus/16808e3d83> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Комитет министров (2019), рекомендация CM/Rec(2019)4: search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a014ee (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Committee of Ministers (2020), информация о Комитете министров (на англ. яз.): <https://www.coe.int/en/web/cm/home?desktop=true> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Concept of work development with youth for the years 2016–2020: https://www.minedu.sk/data/files/8467_concept-of-work-development-with-youth-for-the-years-2016-2020.pdf (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Constitution of the Portuguese Republic (2005): <https://dre.pt/constitution-of-the-portuguese-republic>, (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).

- ▶ Corney, T. et al. (2020), *Approaches to Youth Participation in Youth and Community Work Practice: A critical dialogue*, Victoria: Youth Workers Association.
- ▶ Council Conclusions (2019), "Young people and the future of work: Council conclusions", press release: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/22/young-people-and-the-future-of-work-council-conclusions/> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Совет Европы (2015а), пересмотренная Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне: <https://rm.coe.int/16807038ee> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Council of Europe (2015b), *Have Your Say: Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, Strasbourg: Council of Europe.
- ▶ Совет Европы (2015с), рекомендация CM/Rec(2015)3 о доступе молодых людей из неблагополучных районов к социальным правам: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066676f> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Совет Европы (2016), рекомендация CM/Rec(2016)7 о доступе молодежи к правам: <https://rm.coe.int/recommendation-2016-7-young-people-access-to-rights-rus/1680901f45> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Совет Европы (2017), рекомендация CM/Rec(2017)4 Комитета министров государствам-членам о молодежной работе: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2017-4-and-explanatory-memo-rus/16808e3d83> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Council of Europe (2019), Recommendation CM/Rec(2019)10 of the Committee of Ministers to member states on developing and promoting digital citizenship education: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168098de08 (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Council of Europe (2020), The Council of Europe youth sector strategy 2030: <https://www.coe.int/en/web/youth/youth-strategy-2030> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Council of Europe and European Commission, (2017), T-Kit 8; Social Inclusion, Strasbourg: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262484/T-Kit+8+Social+inclusion+WEB.pdf/ab8390b6-2d9e-f831-bbcf-85972152e6e0> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Council of Europe and Youth Policy (2016), *Support, assistance and resources for youth policy development in member states*: <https://rm.coe.int/16806da341> (по состоянию на 18 декабря).
- ▶ Council of Europe-ERYICA (2010), Youth information starter kit, Council of Europe Publishing, Strasbourg: https://static1.squarespace.com/static/59ab1130ff7c50083fc9736c/t/59d76c9b1f318db8c85e80e9/1507290279523/2010_Youth_Information_Starter_Kit_II_en.pdf (по состоянию на 18 декабря).
- ▶ Council of Europe, Youth Work Portfolio: www.coe.int/en/web/youth-portfolio (по состоянию на 18 декабря).
- ▶ Council of the European Union (2018), Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning.

- ▶ Crowley, A. and Moxon, D. (2017), *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes*, Council of Europe publishing, Strasbourg: <https://rm.coe.int/new-and-innovative-forms-of-youth-participation-in-decision-making-pro/1680759e6a> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Danish Youth Law (2015): <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2015/115>, (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Davies, B. (1986), *Threatening youth? Towards a national youth policy*, Open University Press, Buckingham.
- ▶ Denstadt, F. (2009), *Youth policy manual: how to develop a national youth strategy*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Drakeford, M. and Williamson, H. (1998), "From Benign Neglect to Malign Indifference? Housing and Young People", in I. Shaw, S. Lambert and D. Clapham (eds), *Social Care and Housing, Research Highlights in Social Work 32*, Jessica Kingsley, London.
- ▶ Dutch youth care system (2020), информация: <http://www.youthpolicy.nl/en/Introduction-to-Dutch-youth-policy/Dutch-youth-care-system> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Dye, T. (2016), *Understanding public policy*, Pearson, London.
- ▶ Erasmus (2020), информация (на англ. яз.): http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_en (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ ERYICA (2018a), *Future youth information and counselling: building on information needs and trends*: <https://static1.squarespace.com/static/59ab1130ff7c50083fc9736c/t/5b5ad822352f53b21201ee81/1532680229160/Final+Building+on+Information+Needs+and+Trends.pdf> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ ERYICA (2018b), Good practice in youth information: <https://www.eryica.org/tools-resources> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ ERYICA and Council of Europe (2015), *Compendium of national youth information and counselling structures*, Council of Europe Publishing: https://static1.squarespace.com/static/59ab1130ff7c50083fc9736c/t/5a82caf38165f52c408837c6/1518521093273/2015_ERYICA_Compndium_of_national_youth_information_and_counselling_structures.pdf (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Council (2008), European Council conclusions on youth mobility: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X1221\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X1221(01)) (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Council (2010), *Resolution on youth work*: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42010Y1204\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:42010Y1204(01)&from=EN) EU (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Council (2011), European Council conclusions on a benchmark for learning mobility: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/126380.pdf (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Council (2017), European Council conclusions on smart youth work: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XG1207\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XG1207(01)) (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).

- ▶ EU–Council of Europe youth partnership (2011), *Pathways 2.0 towards recognition of non-formal learning/education and of youth work in Europe*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ EU–Council of Europe youth partnership (2013), Expert Group on Recognition of Youth Work and Non-Formal Learning/Education: Concept Paper.
- ▶ EU–Council of Europe youth partnership (2018a), *Insights into youth policy governance*, Council of Europe Publishing, Strasbourg: https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261953/122018-Insights_web.pdf/99400a12-31e8-76e2-f062-95abec820808 (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU–Council of Europe youth partnership (2018b), *Principles for Quality in Learning Mobility in the Youth Field*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ EU–Council of Europe youth partnership (2019), *Youth policy essentials*, Council of Europe publishing, Strasbourg: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261953/Youth+Policy+Essentials+updated.pdf/92d6c20f-8cba-205f-0e53-14e16d69e561> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU–Council of Europe youth partnership (2020b), *Youth work in eastern Europe: realities, perspectives and inspiring initiatives*, Strasbourg.
- ▶ European Commission (2018a), молодежная политика Хорватии, информация (на англ. яз.): <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/sites/youthwiki/files/croatia.pdf> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ European Commission (2018b), *Developing digital youth work, Policy recommendations, training needs and good practice examples for youth workers and decision-makers: expert group set up under the European Union Work Plan for Youth — 2016-2018*, (2018), Brussels: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fbc18822-07cb-11e8-b8f5-01aa75ed71a1> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ European Commission (2001), *White paper: a new impetus for European youth*, European Commission, Brussels.
- ▶ European Commission (2014), *Working with young people: the value of youth work in the European Union*, European Commission, Brussels.
- ▶ European Council Oversight Unit (2019), *European Council conclusions – A rolling check-list of commitments to date*: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2019\)631765](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2019)631765) (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Dashboard (2020), панель показателей ЕС в области молодежи (на англ. яз.): <https://ec.europa.eu/eurostat/web/youth/data/eu-dashboard> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Institutions (2020), информация (на англ. яз.): https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ European Union (2018), *Council resolution on a framework for European co-operation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019–2027*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).

- ▶ European Union (2020), European Youth Goals, информация (на англ. яз.): europe.eu/youth/strategy/european-youth-goals.en, (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Youth Dialogue (2020), информация (на англ. яз.): https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_en (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Youth Strategy (2020), информация (на англ. яз.): https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Youth Wiki (2017), National Description – Youth policies in Malta 2017 информация (на англ. яз.): <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/sites/youthwiki/files/gdlmalta.pdf> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ EU Youth Wiki (2020), информация (на англ. яз.): <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/youthwiki> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ European Youth Centre (2007), *Social inclusion for young people: breaking down the barriers*, Council of Europe publishing, Strasbourg: https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261623/2007_Social_inclusion_young_people.pdf/21619732-2bd9-437e-aefb-3d6f63fb4d8a (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ European Youth Centres (2020), информация (на англ. яз.): <https://www.coe.int/en/web/youth/mission-and-mandate> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ European Youth Forum (2016), *A toolkit on quality standards for youth policy*, European Youth Forum, Brussels.
- ▶ European Youth Forum (2020), *Youth Progress Index – Measuring young people's quality of life globally*, информация (на англ. яз.): youthforum.org/youth-progress-index (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ European Youth Foundation (2020), информация (на англ. яз.): <https://www.coe.int/en/web/european-youth-foundation> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Eutrio.be (2010), *Youth policy in the three communities of Belgium*: https://www.youthpolicy.org/national/Belgium_2010_Youth_Policy_Overview.pdf (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Evans, K. (1998), *Shaping Futures: learning for competence and citizenship*, Ashgate Publishing, Aldershot.
- ▶ Evans, K. and Furlong, A. (1997), "Metaphors of youth transitions: niches, pathways, trajectories or navigations", in J. Bynner, L. Chisholm and A. Furlong (eds), *Youth, Citizenship and Social Change in a European Context*, Ashgate Publishing, Aldershot.
- ▶ Ewijk, H. (2010). "Youth work in the Netherlands: history and future direction", in Coussée F. et al. (eds), *The History of Youth Work in Europe Vol. 2: Relevance for today's youth work policy*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- ▶ Finland Youth Wiki (2020), "Funding youth policy": <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/17-funding-youth-policy-finland> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Молодежное Исследовательское Общество Финляндии и авторы (2016 г.), «Молодежное участие. Надлежащая практика в различных Формах Региональной и Местной Демократии», Хельсинки: https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/gretschel_levamo_kiilakoski_pdf.pdf.
- ▶ Freeman, R. (2009), "What is 'Translation'?", in *Evidence and Policy*, 5(4), 429-447.

- ▶ Furlong, A. (1992), *Growing up in a classless society? School to work transitions*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- ▶ Furlong, A. and Cartmel, F. (1997), *Young People and Social Change: Individualization and Risk in Late Modernity*, Open University Press, Buckingham.
- ▶ Future Policy Award (2019): <https://www.futurepolicy.org/award/> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Galstyan, M. (2019), *Youth Political Participation: Literature Review*, Strasbourg: EU/Council of Europe Youth Partnership.
- ▶ Gesetzliche Grundlagen (2020): <https://m.dija.de/laenderinfos-luxemburg/gesetzliche-grundlagen-lux> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Gillis, J. (1981), *Youth and history: tradition and change in European age relations 1770-present*, Academic Press, London.
- ▶ Glossary on youth (2020): <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youthpartnership/glossary>, (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Government of Flanders (2012), Act of 20 January 2012 on a renewed youth and children's rights policy: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2012012012&table_name=wet (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Guba, E. (1984), "The effect of definitions of policy on the nature and outcomes of policy analysis", *Educational Leadership* No, 42, pp. 63–70.
- ▶ Hogan, J. (2002), *Impelled into Experiences*, Educational Productions Publishing, London.
- ▶ Holtom, D., Watkins, J. and Williamson, H. (2016), *Key issues in developing and implementing youth policy strategic documents*, People and Work Unit, Cardiff.
- ▶ Horton, C. (1986), *Nothing like a job: the 1 in 10 young people who could have joined the Youth Training Scheme but did not*, Youthaid, London.
- ▶ IANYD (2020), информация (на англ. яз.): <https://www.un.org/development/desa/youth/inter-agency-network-on-youth-development/ianyd-members.html> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Ingram H. and Mann, D. (1980), *Why Policies succeed or fail*, Sage, London.
- ▶ INJUVE (2010), "Creada la Comisión Interministerial para la Juventud" (на исп. яз.): <http://www.injuve.es/conocenos/noticia/creada-la-comision-interministerial-para-la-juventud> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Jones, G. (2002), *The youth divide: diverging pathways to adulthood*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- ▶ Jones, G. and Wallace, C. (1992), *Youth, family and citizenship: an exploration of young people, independence and domestic life*, Open University Press, Maidenhead.
- ▶ Jugendpolitik (2020), информация (на нем. яз.): <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202044/jugendpolitik> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Kiilakoski, T. (2020), "Early career perspectives on the educational pathways of youth workers", in M. Taru, E. Krzaklewska and T. Basarab (eds), *Youth worker education in Europe*, Council of Europe publishing, Strasbourg.

- ▶ Kristensen, S. (ed.) (2019), *Handbook on quality in learning mobility*, Council of Europe and European Commission, Strasbourg.
- ▶ Latvian Ministry of Education and Science (2020), *Pašvaldību jaunatnes politika* (на латышск. яз.): <https://www.izm.gov.lv/lv/nozares/jaunatne/pasvaldibu-jaunatnes-politika> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage, New York.
- ▶ Lonean, I., Braziene, R. and Taru, M. (2019), *Youth policy evaluation review*, EU–Council of Europe youth partnership, Council of Europe publishing, Strasbourg: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/54308218/Youth+Policy+Evaluation+Review.pdf/8b558a4c-7f0e-db9f-b123-039f2703aca5> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Markovic D., Paddison N., (2014), «Visible Value: Mapping of tools and good practices for better recognition of youth work and non-formal learning/education at European and national levels», (2014), Youth Partnership, Brussels: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/mapping> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Markovic, J., Garcia Lopez, M. and Dzigurski, S. (2015), *Finding a place in modern Europe: Mapping of Barriers to Social Inclusion of Young People in Vulnerable Situations*, Youth Partnership, Strasbourg.
- ▶ Marris, P. and Rein, M. (1972), *Dilemmas of social reform*, Penguin, Harmondsworth.
- ▶ Milmeister, M. and Williamson, H. (eds) (2006), *Dialogues and networks: organising exchanges between youth field actors*, Youth research monographs Vol 2, Editions Phi, Luxembourg.
- ▶ Montenegro Youth Strategy (2017), информация (на англ. яз.): <http://www.un.org.me/Library/Youth-Empowerment/1a%20Youth%20Strategy%202017-2021.pdf> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ National Assembly for Wales (2000), *Extending Entitlement: supporting young people in Wales*, National Assembly for Wales, Cardiff.
- ▶ National Working Groups (2020), информация (на англ. яз.): www.youthforum.org/what-do-national-working-groups-structured-dialogue-have-say-about-high-level-policy-debate, (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ National Youth Policy Reviews (2020), информация (на англ. яз.): www.coe.int/en/web/youth/national-youth-policy-reviews (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ NJI (2020), информация (на нидерл. яз.): <https://www.nji.nl/> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ O'Donovan, J., (2020), «Promoting quality in youth work practice in Europe», Youth Partnership Brussels: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262613/Promoting-quality-in-youth-work-practice-in-Europe.pdf/4b1c66a0-65e6-bddd-fbe3-ed244a0acd76> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Ohana, Y. (2018), *What can youth work do for access to social rights? Impact and lessons learned from the Enter! project (2009-15)*, Council of Europe publishing, Strasbourg: <https://rm.coe.int/enter-impact-web/16808d3d81> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).

- ▶ Oireachtas (2020), информация (на англ. яз.): <https://www.oireachtas.ie/en/committees/32/children-and-youth-affairs> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Otto, H.-U. (ed.) (2015), *Facing trajectories from school to work: towards a capability-friendly youth policy in Europe*, Springer, London.
- ▶ Otto, H.-U., et al. (eds) (2017), *Empowering young people in disempowering times: fighting inequality through capability oriented policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ▶ Our Youth Strategy (2020): www.coe.int/en/web/youth/youth-strategy (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Pantea, M. (2014), *Social inclusion of young people in Europe: Trends and policy responses*, Youth Partnership, Brussels.
- ▶ Petkovic, S., Ignatovich, A., and Galstyan, M. (2019), *Youth research: the essentials*, EU–Council of Europe youth partnership, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Pitt-Aikens, T. and Thomas Ellis, A. (1989), *Loss of the good authority: the causes of delinquency*, Viking, London.
- ▶ Portuguese Institute for Youth and Sports, Youth participation in governance initiative: <https://opjovem.gov.pt/> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ RADA (2020), Belarusian National Youth Council, веб-страница на англ. яз.: <http://en.rada.fm> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ SALTO-YOUTH (2016), Recognition of youth work and of non-formal and informal learning within youth work. Current European developments: www.salto-youth.net/downloads/4-17-3335/5%20Overview%20of%20recognition%20policy%20developments%20April%202016.pdf (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Savage, J. (2007), *Teenage: the creation of youth 1875-1945*, Chatto and Windus, London.
- ▶ Sinu mõju (2020), информация (на англ. яз.): https://www.up2europe.eu/european/projects/sinu-moju_98287.html (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Smith, G., Williamson, H. and Platt, L. (1996), "Youth in an age of uncertainty", in Carnegie United Kingdom Trust, *The Carnegie young people initiative: years of decision*, Youth Work Press, Leicester.
- ▶ Swedish Parliament (2004), *Makt att bestämma* (на шведск. яз.): https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/makt-att-besta--ratt-till-valfard_G5032 (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004), *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- ▶ Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (2015), резолюция 2250 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций о молодежи, мире и безопасности. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк.
- ▶ Организация Объединенных Наций (2018), *Молодежная стратегия 2030: работа с молодежью и в интересах молодежи*. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк.
- ▶ VERKE and EYWC (2019), Digitalisation and youth work, Helsinki: <https://entk.ee/wp-content/uploads/2019/02/Digitalisation-and-youth-work.pdf> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Williamson, H. (1985), "Struggling beyond youth", *Youth in Society* No. 98, January.

- ▶ Williamson, H. (2001), "From 'Tommy Butler' to Tony Blair: a story of marginalised youth and public policy", *ESRC Youth, Citizenship and Social Change Newsletter*, Issue 3, Winter 2000/Spring 2001, pp6-8.
- ▶ Williamson, H. (2002), *Supporting young people in Europe: principles, policies and practice*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Williamson, H. (2008), *Supporting young people in Europe Volume II*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Williamson, H. (2017), *Supporting young people in Europe: looking to the future Volume III*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Williamson, H. (2017), "A precarious equilibrium: working together in youth policy and practice", in Nico, M., et al. (eds), *Needles in haystacks: finding a way forward for cross-sectoral youth policy*, Council of Europe publishing, Strasbourg.
- ▶ Williamson, H. and Weatherspoon, K. (1985), *Strategies for Intervention: an approach to youth and community work in an area of social deprivation*, Social Research Unit, University College Cardiff.
- ▶ Willis, P., Bekenn, A. and Whitt, D. (1985), *The Youth Review: Social Conditions of Young People in Wolverhampton*, Ashgate publishing, Aldershot.
- ▶ Youth Council Act (2000), информация (на словенск. яз.): <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2614> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Youth Participation (2020), информация (на англ. яз.): <https://en.bmfj.gv.at/youth/youth-strategy/youth-participation.html> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Youth Partnership (2017), Youth Policy Responses to the Contemporary Challenges Faced by Young People: Compendium of Youth Policy Responses: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262391/Symposium+2017+-+Compendium+of+Youth+Policy+Responses.pdf/75b8886e-0c4a-8b1a-89c8-8f87314aba3a> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Youth Partnership (2020), *Youth policy evaluation review*.
- ▶ Youth Policies in Estonia (2017), информация (на англ. яз.): <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/sites/youthwiki/files/gdlestonia.pdf> (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Youth Policy in Lebanon (2012), информация (на англ. яз.): http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Beirut/images/Youth_Policy_in_Lebanon_English_.pdf (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Youth Policy Standards (2020): <http://tools.youthforum.org/8-standards/> European Youth Forum (по состоянию на 18 декабря 2020 г.).
- ▶ Zentner, M. (2016), "Observations own the so-called 'magic triangle' or: where has all the magic gone?", in Siurala et al. (eds), *The History of Youth Work in Europe Vol. 5: Autonomy through dependency - Histories of co-operation, conflict and innovation in youth work*, Council of Europe publishing, Strasbourg.

Агенты по продаже изданий Совета Европы

БЕЛЬГИЯ

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

Jean De Lannoy/DL Services
по адресу Michot Warehouses
Bergense steenweg 77
Chaussée de Mons
BE-1600 SINT PIETERS LEEUW
Факс: + 32 (0)2 706 52 27
Эл. почта: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

КАНАДА

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-ОТТАВА, ONT K1J 9J1
Тел.: + 1 613 745 2665
Факс: + 1 613 745 7660
Бесплатный тел.: (866) 767-6766
Эл. почта: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

ХОРВАТИЯ

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Тел.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Факс: + 385 21 315 804
Эл. почта: robertsplus@robertsplus.hr

ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА

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

ДАНИИ

GAD
Vimmelskafet 32
DK-1161 КØБЕНHAVN K
Тел.: + 45 77 66 60 00
Факс: + 45 77 66 60 01
Эл. почта: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

ФИНЛЯДИЯ

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Тел.: + 358 (0)9 121 4430
Факс: + 358 (0)9 121 4242
Эл. почта: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

ФРАНЦИЯ

Просьба обращаться напрямую
Издательство Совета Европы
F-67075 STRASBOURG Cedex
Тел.: + 33 (0)3 88 41 25 81
Факс: + 33 (0)3 88 41 39 10
Эл. почта: publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

ЛИБРАИРИ КЛЕБЕР

Librairie Kléber
1, rue des Francs-Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Тел.: + 33 (0)3 88 15 78 88
Факс: + 33 (0)3 88 15 78 80
Эл. почта: librairie-kléber@coe.int
<http://www.librairie-kléber.com>

НОРВЕГИЯ

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Тел.: + 47 2 218 8100
Факс: + 47 2 218 8103
Эл. почта: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

ПОЛЬША

Ars Polona JSC
25 Obrocnow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Тел.: + 48 (0)22 509 86 00
Факс: + 48 (0)22 509 86 10
Эл. почта: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

ПОРТУГАЛИЯ

Marka Lda
Rua dos Correiros 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Тел.: 351 21 3224040
Факс: 351 21 3224044
Эл. почта: apoio.clientes@marka.pt
www.marka.pt

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Весь мир
Москва, улица Бутлерова, 17-6, офис 338
RU-117342 MOSCOW
Тел.: + 7 495 739 0971
Факс: + 7 495 739 0971
Эл. почта: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

ШВЕЙЦАРИЯ

Planetis Sàrl
16, chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Тел.: + 41 22 366 51 77
Факс: + 41 22 366 51 78
Эл. почта: info@planetis.ch

ТАЙВАНЬ

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Тел.: 886-2-8712 8886
Факс: 886-2-8712 4747, 8712 4777
Эл. почта: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

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

США и КАНАДА

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Тел.: + 1 914 472 4650
Факс: + 1 914 472 4316
Эл. почта: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Издательство Совета Европы

F-67075 STRASBOURG Cedex

Тел.: + 33 (0)3 88 41 25 81 – Факс: + 33 (0)3 88 41 39 10 – Эл. почта: publishing@coe.int – Веб-сайт: <http://book.coe.int>

Сегодня мы знаем гораздо больше о национальной и европейской молодежной политике, роли исследований, участии молодежи и мониторинге и оценке молодежной политике, чем на момент публикации первого *Руководства по молодежной политике* в 2009 году в рамках молодежного партнерства между ЕС и Советом Европы. Концепцию молодежной политики можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле. В данной публикации молодежная политика рассматривается в контексте общественной политики и анализируется сложный, циклический характер формирования политики; в ней собраны накопленные знания и результаты обсуждений, занимающих центральное место в европейской повестке дня в этой области за последние 15 лет.

Настоящее руководство является справочным пособием, позволяющим начать разработку молодежной политики, а также ознакомиться со всем разнообразием механизмов национального и международного стратегического управления и инфраструктуры, доступных для молодежной политики, ее осуществления, анализа и оценки. Если говорить об отдельных темах, то руководство сосредоточено на тех направлениях молодежной политики, которые были сформулированы и разработаны в процессе достижения европейского консенсуса, среди них: участие, информация, волонтерство, социальная интеграция, доступ к правам, работа с молодежью, мобильность и цифровизация. Мы надеемся, что пять частей данного руководства, от концептуальных до практических, содержащих ряд примеров и вопросов для размышления, помогут вам изучить, понять и внедрить адаптированную к конкретным условиям структуру молодежной политики с использованием индивидуального подхода и дадут вам представление обо всех этапах формирования молодежной политики. Важнейшая особенность настоящего руководства заключается в том, что оно охватывает широкий спектр стандартов, инструментов и ресурсов, подготовленных разработчиками молодежной политики, практиками, исследователями и молодыми людьми из разных стран Европы и ориентированных на удовлетворение их интересов.

Время пришло! Мы должны и далее укреплять молодежный сектор для разработки нового поколения позитивной и целенаправленной молодежной политики в Европе!

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

RUS

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. В неё входят 47 стран, включая все страны Европейского Союза. Все страны — члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию по правам человека, договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. Европейский суд по правам человека осуществляет надзор за исполнением Конвенции в государствах-членах.

www.coe.int

Страны — члены **Европейского Союза** решили объединить свои передовые технологии, ресурсы и судьбы. Вместе они создали зону стабильности, демократии и устойчивого развития, сохранив при этом культурное разнообразие, терпимость и свободу личности. Европейский Союз стремится разделить свои достижения и ценности со странами и народами за пределами своих границ.

<http://europa.eu>

<http://book.coe.int>



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE