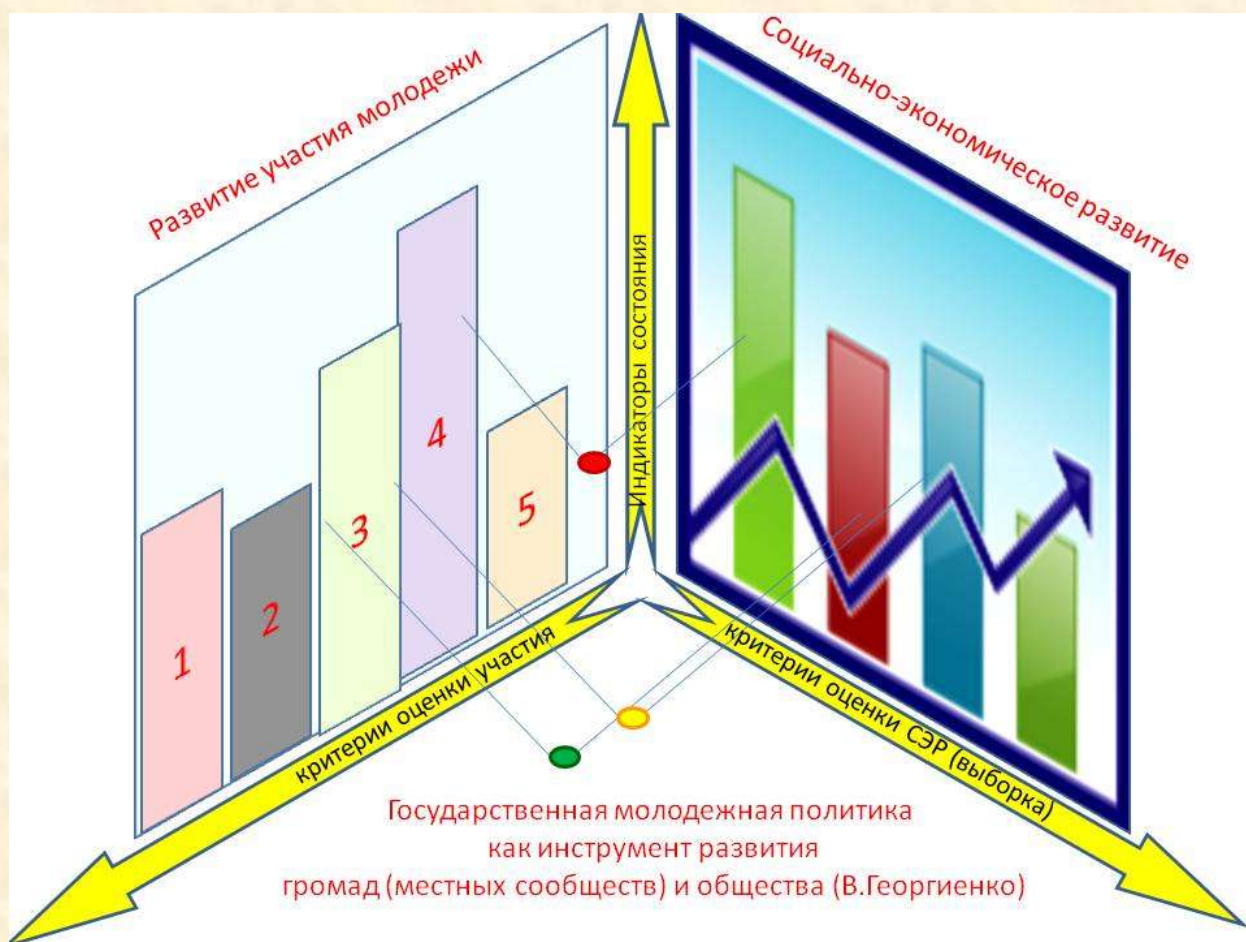


Вадим Георгиенко.

## 3D МОДЕЛИРОВАНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ



по материалам персонального сайта  
[www.georgienko.com](http://www.georgienko.com)



**ВАДИМ  
ГЕОРГИЕНКО**



## Содержание.

<b>Стартовые параметры моделирования</b>	
<i>Всемирный Банк и операционная система.....</i>	<i>3</i>
<i>Экономические модели и модели социальной политики.....</i>	<i>4</i>
<i>Позитивный и нормативный анализ, сфера государственного управления.....</i>	<i>6</i>
<i>Введение в типологию молодежной политики.....</i>	<i>9</i>
<b>Молодежная политика 4 и 3 уровня.....</b>	<b>11</b>
<i>Первое измерение. Молодежное участие.....</i>	<i>14</i>
<i>Второе измерение. Решение проблем молодежи в смежных политиках (социально-экономическое положение молодежи).....</i>	<i>17</i>
<i>Третье измерение.....</i>	<i>19</i>
<b>Молодежная политика 1 и 2 уровня.....</b>	<b>20</b>
<i>Системы оценки.....</i>	<i>21</i>
<i>Муниципальная модель молодежной политики.....</i>	<i>24</i>
<i>«Нервная система», первое измерение.....</i>	<i>28</i>
<i>«Характеристики головного мозга», первое измерение.....</i>	<i>32</i>
<i>«Мышечная система», первое измерение.....</i>	<i>35</i>
<i>«Скелет», первое измерение.....</i>	<i>38</i>
<i>2-е измерение. ....</i>	<i>39</i>
<b>Основные выводы.....</b>	<b>42</b>

## **Стартовые параметры моделирования.**

*Всемирный Банк и операционная система.* По данным Всемирного банка (World Bank) о мировом развитии за 2007 год [6], есть три основные причины, почему так трудно разработать успешную молодежную политику. Во-первых, успешная молодежная политика требует разработки единой, целостной и межотраслевой стратегии во многих секторах, с четкими приоритетами и мерами по конкретным действиям. Во-вторых, молодежная политика имеет серьезные проблемы, так как молодые люди фактически не имеют права голоса в разработке и осуществлении политики, которые затрагивают их интересы. В третьих, основанием для сомнений о возможности добиться успеха в реализации молодежной политики является очень малое количество имеющихся успешных историй и примеров лучших практик. Попробуем шаг за шагом сформировать основу для решения названных Всемирным Банком проблем.

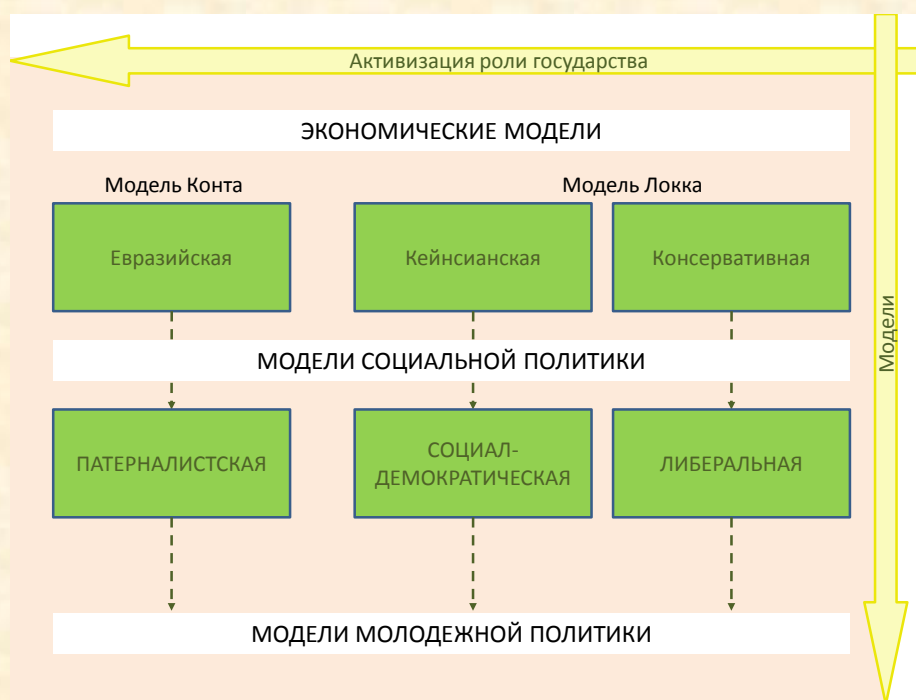
Начнем с наиболее простой аналогии, что вкладывается в понятие «моделирование». Для тех, хотя бы иногда работал на компьютере, может воспринимать «моделирование» в качестве создания операционной системы. Как есть программы, работающие под Windows, Linux и т.д., так есть и программы, работающие под различные модели молодежной политики. Очень желательно использовать эту аналогию и в очередности: вначале определяется операционная система, а под нее пишутся программы, в рамках которых реализуются проекты. Плохо состыкующиеся программы «глючат» или вовсе «не идут» под конкретную «ОС». О каких программах идет речь? Примеры широкоизвестных названий программ для молодежи (возможны вариации): «Жилье для молодежи», «Занятость молодежи», «Профилактика негативных явлений в молодежной среде» и т.п.



Сколько есть людей способных пользоваться обычной компьютерной программой для набора текстов? Достаточно много, это категория компетентных пользователей. А сколько могут написать хотя бы простенькую программу под конкретную операционную систему? Гораздо меньше, это категория специалистов-составителей программ. И наконец, много ли тех, кто в состоянии разработать полноценную и работающую операционную систему? Еще меньше. Эта работа - об "операционных ситемах" (или «правилах игры») для всех трех выше упомянутых категорий от одного из авторов «ОСи».

*Экономические модели и модели социальной политики. Позитивный и нормативный анализ, сфера государственного управления.*

Мнение Всемирного Банка можно рассматривать как мнение прагматически мыслящих руководителей, финансистов и экономистов, поэтому попробуем воспользоваться некоторыми тезисами экономических теорий, а затем и инструментарием микроэкономики.



Основные тезисы и комментарии:

модель Конта: государство и общество в определенном смысле сливаются, их интересы неразрывны и государство выражает интересы общества – азиатская модель.

модель Локка: государство - часть общества, созданная делегированными полномочиями, общество выше (далее развивает Адам Смит), сложные системы отношений. Отмечают три основные функции государства: защита границ, частной собственности и законов, остальные функции являются обсуждаемыми.

Кейнс (кейнсианство): государство стало рассматриваться как активное явление. Появляется государство как собственник, оно вмешивается в хозяйственную деятельность, происходит национализация предприятий, как правило, монополия на почту и телеграф. Управление государства в рамках системы, построенной на вертикали; в кейнсианстве общество остается выше государства.

Восстановление либерализма консерваторами посредством использования государственной власти (Маргарет Тетчер, Пиночет, Рональд Рейган) для ее демонтажа в экономике. Кризис в рыночной экономике является инструментом «очищения» от паразитирующих форм и дает импульс для выживания человечества на следующем витке. Для либералов лучший регулятор – рынок, система горизонтальных связей, любая сфера деятельности может рассматриваться в поиске более эффективных форм. Эффективное решение с точки зрения либералов: инициатива снизу, координация сверху.

Экономическая политика циклически движется от усиления до ослабления роли государства в экономике и обратно, определяя цивилизационное движение в условиях ограниченных ресурсов.

Исследователи указывают значительное разнообразие моделей социальной политики, что не мешает отметить их четкое соответствие

экономическим моделям, прежде всего, по типу субъекта социальной ответственности. Выделим следующие модели:

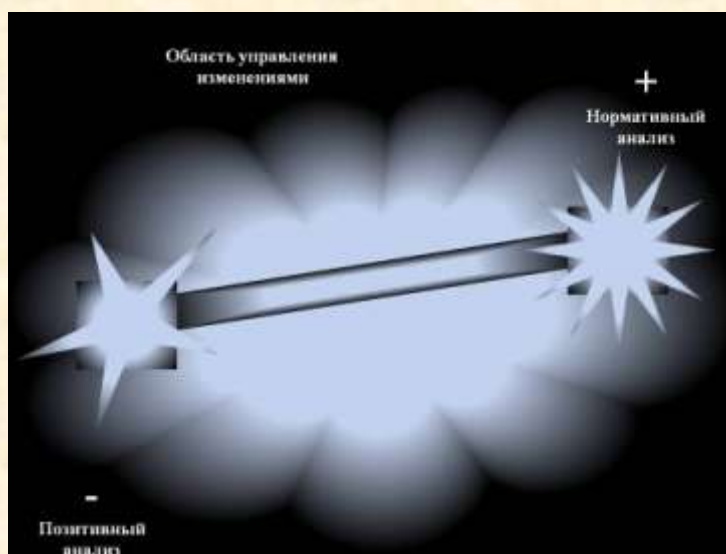
- либеральная (расходы госбюджета на социальные программы не более 20% от ВВП, отсутствие государственных страховых фондов и т.д.);
- социально-демократическая (приоритет - выравнивание доходов и всеобщая занятость, высокий уровень налогообложения);
- патерналистская.

*Нормативный и позитивный анализ из микроэкономики [9]:*

Позитивный анализ – что есть на самом деле, причинно-следственные зависимости, почему процессы принимают ту или иную форму, и последствия.

Нормативный анализ – установление идеальных состояний, как должно быть; возникают при полном и эффективном использовании имеющихся ресурсов.

Область прохождения от исходной к заданной точке определяет сферу управления, которая включает и область государственного управления. Более точное нахождение можно получить, когда государство закрепляет обе точки.



На этой иллюстрации вышеупомянутые элементы спозиционированы на темном фоне «пространства неизвестности». В



более широком смысле эту иллюстрацию можно рассматривать и как «человеческий движитель»: разнозарядные полюса имеющегося и желаемого формируют энергетическое поле жизнедеятельности человека.

Для стартовых параметров проектирования важно понимать различные составляющие стоимости администрирования государственных программ, которые предложены для более детального ознакомления в Приложении 14.

### *Введение в типологию молодежной политики.*

Работа с молодежью является поливалентной и имеет многогранную практику. Такая универсальность является одним из преимуществ работы с молодежью, но в то же время это может привести к фрагментации и созданию неопределенных результатов. В 2009 году европейские эксперты отмечают следующий парадокс: молодежная работа продуцирует активных и демократичных граждан, но одновременно остается неэффективной для молодежи, исключенной из активного гражданства. Исследуются исторические тенденции, реализованные политики разных стран, чтобы помочь инициировать дискуссию по основам современной идентичности работы с молодежью и для борьбы в конструктивном ключе с повторяющимися парадоксами в работе с молодежью [10]. Определение соответствующей государственной структуры, целевой группы, конкретной и прозрачной стратегии, компетентной политики, основанной на знаниях, межсекторальные интегрированные подходы в молодежной политике, межведомственное сотрудничество и отдельный бюджет, уровень связей между местными, региональными и национальными уровнями, различные аспекты европейской молодежной политики, отдельные разделы по молодежному участию и ключевым вопросам при разработке и осуществлении

национальных стратегий молодежи можно найти в работе Финна Денстэда «Руководство по молодежной политике» [11]. Это одна из последних и авторитетных работ, опубликованных в 2009 году, которая прекрасно дополнит тему моделирования молодежной политики накопленными примерами, выводами и рекомендациями. Нарботан целый ряд достаточно интересных инструментов для полиси-мейкера, которым также можно воспользоваться [12].

В 2009 году В.Р.Попов (Научно-исследовательский центр проблем молодежи и молодежной политики СЗАГС, Россия), приводит следующую типологию моделей государственной молодежной политики [13]:

1. Социально-государственная модель ГМП (по В.А. Лукову)
2. Общественно-государственная модель ГМП (по В.А. Лукову)
3. Альтернативы ГМП (по В.Н. Георгиенко)

и определяет следующие 4 модели:

Четыре модели государственной молодежной политики (по В.Р.Попову)	
Консервативная («адаптационная»)	Социально- патерналистская («развивающая»)
Общественно- идеологическая («воспитательная»)	Общественного участия и самоуправления («интеграционная»)

со следующими характеристиками их особенностей:

«Адаптационная модель»:

- ГМП направлена, прежде всего, на часть молодежи, испытывающую трудности в социализации («трудные» семьи, безработные, наркоманы и т.д.)



- ГМП реализуется через сеть учреждений, в основном социальных служб, центров социальной помощи, консультационных пунктов и т.д.
- Молодежь вовлекается в деятельность через возможное развитие волонтерских сетей, но руководящая роль остается за специалистами
- Уровень финансирования – в основном, государственный. НКО также чаще всего финансируются через систему гос.заказа. Есть также частные службы и благотворительная помощь.

Развивающая модель:

- ГМП направлена на всю молодежь (или, по крайней мере на большинство молодых людей)
- ГМП реализуется через сеть учреждений, направленных не только на социальную поддержку, но и на развитие молодежи – центры «свободного посещения», центры дополнительного образования, спортивные и досуговые клубы, и т.д.
- Участие молодежи – в основном, пассивное, через участие в мероприятиях центров и клубов. В то же время часть наиболее активной молодежи может выступать организаторами таких мероприятий (вместе со специалистами - молодежными работниками)
- Финансирование на муниципальном и государственном уровне. Возможна спонсорская помощь частных лиц.

«Воспитательная» модель:

- ГМП, в основном, проводится в отношении и силами молодежи, являющейся членами общественных объединений
- Реализуется через мероприятия общественных объединений, в т.ч. проводимых на базе государственных учреждений (школ, Домов детского творчества и т.д.)

- Участие молодежи чаще пассивное, но высока активность лидеров-организаторов мероприятий
- Финансирование отдельных мероприятий – через государственный заказ, субсидии и т.д. Высока доля финансового участия членов организации, спонсоров и заинтересованных лиц

Интеграционная модель:

- Направлена на обеспечение возможности участия в управлении делами государства и самоуправлении сообществом ВСЕЙ молодежи (пусть и в разной степени)
- Реализуется комплексно:
  - через учреждения образования, соц.защиты, культуры, отрасли

МП

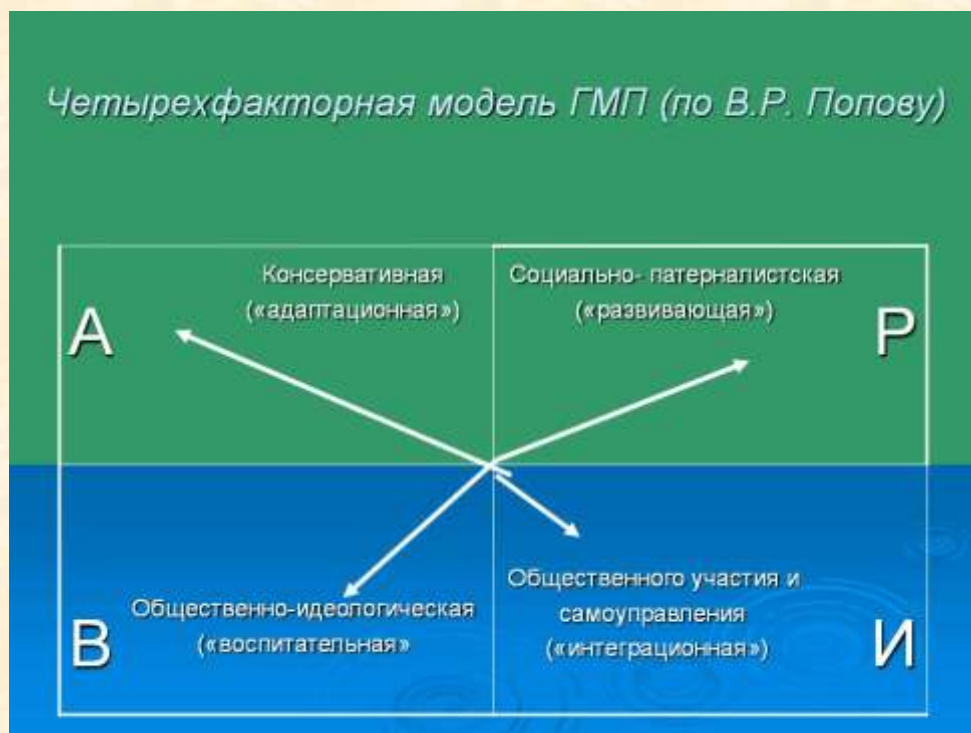
- через НКО и молодежные общественные объединения
- через особые механизмы «беспосредственного» участия молодежи в управлении и самоуправлении
- Обеспечивается участие в ГМП не только молодежного актива, но других, ранее пассивных, групп молодежи
- Возможно финансирование за счет самых различных источников

В.Р. Попов отмечает следующие различия моделей ГМП:

- Модель А – влияние на процесс социализации молодежи через уменьшение вреда от нестандартности новых поколений молодых людей без принципиальных изменений в существующем обществе
- Модель Р – влияние на социализацию молодежи через «дотягивание» новой молодежи до определенного уровня с постепенными (эволюционными) изменениями в обществе
- Модель В – влияние на социализацию молодежи через «силовое» формирование определенных качеств молодежи по

«заданному образцу» («Моральный Кодекс строителя коммунизма» и др.)

и выходит на следующее четырехфакторное позиционирование реальной ГМП:



При моделировании молодежной политики можно выделить следующие 4 уровня: 1) муниципальный, 2) региональный\межрегиональный, 3) государственный\национальный; 4) в рамках международных конфигураций, включая ЕС, Совет Европы, ООН.

### **Молодежная политика 4-го и 3-го уровней.**

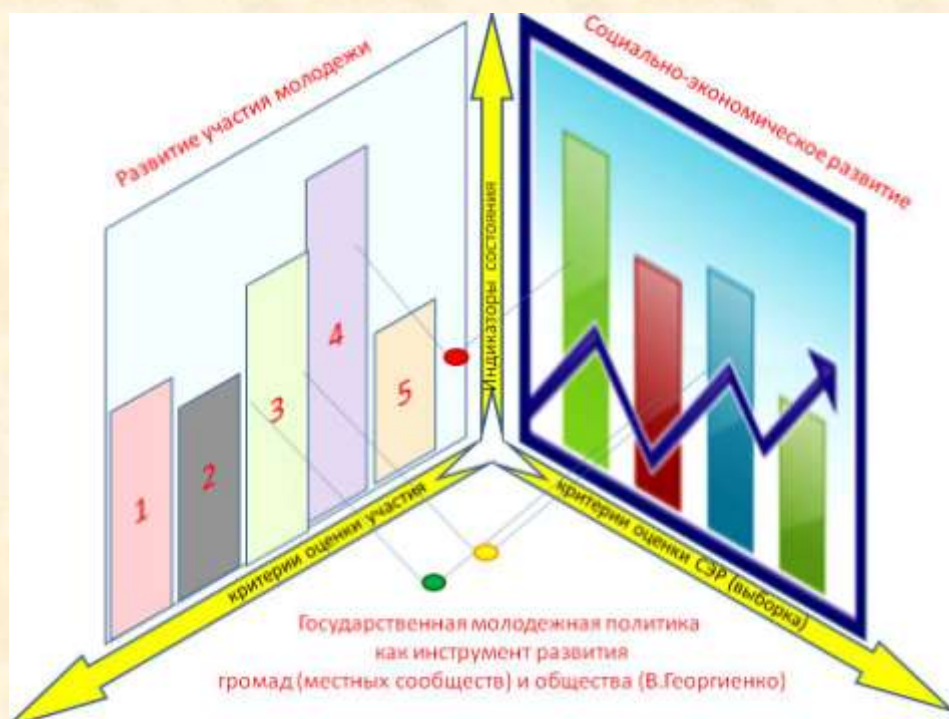
Ряд важных аспектов **молодежной политики 4-го уровня** рассмотрены в Приложении 16 на примере молодежной политики ЕС, Совета Европы и ООН. Определение проблем и их решений, соответствующих подходов, принципов и инструментов оценки на этом уровне представляет большой интерес для всех остальных трех уровней. Однако, рассматривая методы и инструменты **внедрения**,



следует помнить, что речь идет о межгосударственном уровне, целесообразность применения которых на 3-м уровне требует особого внимания. При этом они могут быть эффективно использованы на 1-м и 2-м, то есть на тех уровнях, где субъекты формирования и реализации молодежной политики сохраняют независимость по отношению друг к другу в рамках «горизонтальных» связей, например территориальные громады.

**Молодежная политика 3-го уровня** – это государственная\национальная молодежная политика. За последнее десятилетие в данной сфере накоплены интересные технологии и инструменты на уровне различных стран. Обзор моделей европейских стран реализовала в своей диссертации Руслана Сторожук [14].

На основании накопленного практического опыта и его анализа в 2005 году предложен следующий авторский подход для моделирования государственной молодежной политики.



Государственная молодежная политика (ГМП) рассматривается как **инструмент достижения перспективных программ развития громад и общества**. Характерной чертой данного подхода является разворачивание двух ключевых осей (развитие участия молодежи и

социально-экономическое положение молодежи) в пространстве любого общества или сообщества. Таким образом, формируется универсальная «сетка координат», в которой может быть отражен практически любой имеющийся опыт реализации молодежной политики первого, второго и третьего уровней. Это уникальное свойство позволяет позиционировать и соотносить совершенно различные практики и модели, что особенно важно для системной деятельности. Хорошей иллюстрацией этого свойства служит наложение этой системы и четырехфакторного позиционирования реальной ГМП от В.Р. Попова:



Полученная совмещенная система может быть эффективно использована как экспертная базовая система для решения трех задач: 1) для позиционирования (классификации) каких-либо моделей молодежной политики; 2) для оценки эффективности ГМП как инструмента развития местных громад и общества; 3) для последующего научного развития сферы моделирования молодежной политики.

В рамках модели происходит взаимоувязывание политической социализации\ресоциализации молодежи, ее гражданской культуры

[15] и решения проблем молодежи в смежных политиках, влияющих на ее положение. В более полном смысле рассматривается решение проблем всей громады, а не только молодежи. Рассмотрим каждый из двух основных векторов подробнее.

*Первое измерение. Молодежное участие.*

Словарь Молодежного Партнерства определяет участие как "власть, основанную на возможности оказывать влияние на экономические и социальные аспекты жизни в широком сообществе" [2]. Пожалуй, трудно найти более емкое и мощное определение этого термина. Его можно было бы позиционировать как 9-ю ступеньку «лестницы участия» Роджера Харта (Приложение 15). Что же касается всех основных уровней, то наиболее близкая для данной работы формулировка находится в Белой Книге ЕС от 2001 года: «Развитие участия означает создание стимулов для молодых людей ощутить себя вовлеченными и стать полноценными действующими лицами мира, в котором они живут». Несмотря на простоту определения, есть смысл привести следующие три комментария:

1) Молодежь является частью местного сообщества. Любая социально-экономическая проблема молодежи неотделима от проблем общества, к которой она относится, и может решаться в рамках соответствующих общегородских целевых программ (даже с учетом наметившейся тенденции их прятать в программе социально-экономического развития). Аналогично и на уровне общества и государственных программ.

2) Единственной уникальной задачей для сферы молодежной политики является **вопрос вовлечения молодежи в решение проблем местного сообщества** (в т.ч. собственных проблем). В общем историческом прошлом пост-советских стран, организация «КОМСОМОЛ» представляла собой систему вовлечения молодежи в



решение проблем различными методами мотивации. Ответ на вопрос «Почему современный молодой человек будет предпринимать какие-либо усилия для решения проблем местной громады и общества?» становится ключевым для ГМП и является отправной точкой для появления различных моделей ГМП.

3) Практическая реализация любой перспективной социально-экономической программы зависит от «качества» ее исполнителей и их отношений (близкие категории – человеческий капитал, социальный капитал). Инструментом перспективного моделирования этого ресурса в арсенале государственного управления (и местного самоуправления) является молодежная политика. Анализируя этот инструмент, можно делать важные прогнозы относительно успешности различных направлений развития местных громад и общества, включая сугубо экономические стратегии.

Понимание «развития местных громад и сообществ» строится на среднесрочных и долгосрочных мировых тенденциях (глобализация, трансформация общественных связей и традиционных социально-экономических аспектов жизнедеятельности под воздействием бурного развития информационно-коммуникационных технологий, прогноз демографических нагрузок и геополитики). В соответствии с этими тенденциями считается, что **наибольшими конкурентными преимуществами будут обладать общества из самоуправляемых громад. Главной задачей молодежной политики и образования называется формирование «самоврядованого громадянина»,** или иначе – человека, способного эффективно жить в самоуправляемом обществе. Современная модель не может быть успешной, если она не может адекватно учитывать влияние социальной синергетики. Одним из ключевых факторов в нем является вовлечение молодежи как в процесс принятия решений, так и участия в решении проблем громады. Практическая реализация достигается благодаря

соответствующему моделированию (более подробно – молодежная политика 1-го уровня). Следует понимать, что при этом подходе использование проектных и программных методов работы с молодежью является важным, но недостаточным. Огромное значение приобретают **заданные параметры модели**, т.е. формирование «правил игры», в процессе которой и вырабатываются соответствующие знания, навыки и ценности граждан. Параметры моделирования неизбежно связаны с действующей в государстве экономической моделью и моделью социальной политики. Стратегическая жизнеспособность и эффективность моделей зависит от степени социально-синергетического соответствия, что зачастую оказывает значительное влияние как на процесс социализации молодежи, так и на процесс ее ресоциализации.

Навыки работы с такими системами несколько отличаются от программного управления, а тем более линейного управления проектами, что означает несколько иную подготовку специалистов данной сферы. В качестве системы оценки этого направления можно использовать комплексное понятие «Положение участия молодежи в местной жизни» (не путать с «Социально-экономическим положением молодежи»). Этот подход соотносится с Пересмотренной Хартией участия молодежи в местной и региональной жизни от Конгресса Совета Европы [16].

Некоторые европейские эксперты разделяют молодежное участие на политическое и гражданское (волонтерство). Флэш Евробарометр 202 [2] структурирует политическое участие следующим образом: 1) участвовать в дебатах с полиси-мейкерами, 2) присоединиться к политической партии, 3) принять участие в демонстрации, 4) подписаться под обращением, 5) стать членом общественной организации или принять участие в ее деятельности, 6) стать членом профсоюза. Называются три ключевых фактора, которые влияют на

политическое участие молодежи: 1) влияние учебного заведения и образовательной системы, 2) влияние родителей и друзей, 3) влияние СМИ. Такое сегментирование молодежного участия представляет определенный интерес, но в данной работе не используется.

Развитие участия молодежи (в решении проблем местной громады\общества) формирует условную *первую плоскость* молодежной политики.

*Второе измерение. Решение проблем молодежи в смежных политиках (социально-экономическое положение молодежи).*

Социально-экономические проблемы молодежи как неотъемлемой части местной громады и общества в целом решаются в рамках общегосударственных (или местных) целевых и ежегодных социально-экономических программ, финансируемых из бюджетов соответствующих уровней (образование, занятость, социальная защита и т.п.). Главная задача данного направления – социально-экономическое развитие молодежи (решение проблем молодежи) посредством предоставления гарантированных государством услуг данной целевой группе (или достижения определенных социальных стандартов), а также формирование компетентного потребителя. В рамках этого направления молодежная политика может выполнять две функции: 1) координирующая (межведомственная координация для своей целевой группы в рамках государственного управления, целью которой является соблюдение установленных социальных стандартов); 2) правозащитная (отстаивание законных прав с помощью негосударственных форм участия при содействии первой функции, выделенной из прямого конфликта интересов). Вопрос для самооценки: в рамках первой функции на решение вопросов занятости и самозанятости молодежи будет оказывать влияние степень благоприятности условий для предпринимательской деятельности в



конкретной стране [21], требуется ли учет «молодежного компонента» в соответствующих параметрах?

В качестве системы оценки здесь используется комплексное понятие «Положение молодежи в Украине», инструментарий оценки которого используется государственным институтом развития семьи и молодежи при Министерстве Украины по делам семьи, молодежи и спорта. К огромному сожалению, этот инструмент не используется для формирования соответствующего молодежного «мейн стрима» в смежных политиках для комплексной координации, а его роль не имеет влияния на формирование политики в какой-либо отрасли.

Спустя 4 года эта направление получило мощный импульс для развития не в Украине, а в ЕС. В апреле 2009 года Европейская Комиссия заявила, что молодежная политика не может развиваться без эффективной координации с другими секторами. При отсутствии внятной молодежной политики на государственном уровне в Украине на протяжении последних лет, опыт ЕС представляет огромную ценность не только для специалистов, но и для местных руководителей, пытающихся выстроить эффективную политику в отношении молодежи. Наиболее актуальная информация приведена в Приложении 17 и формировалась в результате исследования в рамках данной работы, в том числе пояснений в переписке с экспертами Европейской Комиссии и Европейского Парламента. Дополнительно можно порекомендовать ознакомиться с несколькими международными инструментами: 1) специальный инструмент для независимой оценки государственной молодежной политики молодежью [18]; 2) инструмент по формулированию и развитию молодежной политики от ЮНЕСКО [19], 3) комплект инструментов для формирования политики [12].

Социально-экономическое развитие местных сообществ\общества (в том числе и молодежи), формирует условную *вторую плоскость* молодежной политики.

*Третье измерение.* Соединяя две плоскости, мы получаем ось Z и трехмерную молодежную политику. Другими словами, мы имеем целостное восприятие взаимозависимости развития участия молодежи в принятии решений и социально-экономического развития громады и общества в целом. В этом случае ГМП рассматривается как инструмент развития громад и общества. Формирование соответствующей модели и умелое управление (скорее фасилитация) – это необходимые условия для формирования «самоуправляемого гражданина», его ценностного ряда, поведенческих реакций и навыков, способные обеспечить эффективность его деятельности в прогнозируемых условиях.

Этот подход в 2009 году вошел в основу экспериментальной учебной программы Украинской Академии Государственного управления при Президенте Украины (ОРИГУ НАГУ) для подготовки специалистов в сфере молодежного управления, а также лидеров молодежных организаций. Моделирование 3-го уровня выстраивается на базовых моделях 1-го уровня. Другими словами, государственная молодежная политика выстраивается на основе муниципальных моделей на основе принципа субсидиарности для выполнения ряда важных задач, о которых сказано в третьем разделе. Некоторые подходы и механизмы являются уникальными, а также прошли пилотную апробацию и продемонстрировали успешное достижение ожидаемых результатов. Практические аспекты внедрения рассматриваются во втором разделе данной работы.

В ноябре 2009 года Совета ЕС утвердил своей резолюцией новую рамочную стратегию Европейской молодежной политики. Эту стратегию можно рассматривать как самую основательную попытку

ЕС сформировать наиболее современную политику в отношении молодежи. Как оказалось, этот документ выстраивает европейскую молодежную политику до 2018 года по направлениям рассматриваемой модели. Таким образом, для более углубленного изучения в рамках этой работы было проведено еще одно специальное исследование молодежной политики ЕС, с которым можно ознакомиться в Приложении 16.

### **Молодежная политика 1 и 2 уровня.**

Молодежная политика 1-го уровня – это молодежная политика на уровне территориальных громад. Ее цель - развитие общественного участия молодежи в решении проблем местной громады.

#### *Системы оценки.*

Без системы оценки вы никогда не сможете перейти от разговоров и обсуждений к конкретным действиям по изменению ситуации. Система оценки – это краеугольный камень для осуществления управления. Прежде, чем назначать дорогие и не очень лекарства для снижения температуры больного, неплохо вначале «поставить градусник», и убедиться в том, что высокая температура таки есть. Схематически программа лечения может выглядеть примерно так:





Прежде, чем принимать дорогие и не очень молодежные программы, было бы также неплохо «поставить градусник». В противном случае возникает ситуация, когда практически все украинские программы для молодежи не имеют четких критериев и индикаторов улучшения положения молодежи или ее участия (температура до и после лечения). При этом «программы» трансформируются в «перечень мероприятий», но название «программа» сохраняется. Получается довольно абсурдная ситуация: территориальная громада финансирует через местный бюджет не решение проблем и не улучшение положения молодежи, а проведение отдельных мероприятий. Можно закупать тоннами вакцину «против укуса эквадорского комара», можно без смущения назначать ее любому «больному», так как измерение улучшения его состояния не предусмотрено! Соответственно, вместо отчета об исполнении программы на суд общественности выносится отчет о проведенных мероприятиях. Более подробно о подобных профанациях рассказывает Валентин Симоненко, Глава Счетной палаты Украины [17].

Проблема осложняется тем, что инструментарий для замера уровня участия молодежи должен определять индикаторы по целому ряду критериев, имеющих значительное влияние на это явление. Чтобы избежать недоразумений при рассмотрении системы оценки, следует для себя четко установить и принять: принципы и методы - явление универсальное и не зависит от местных особенностей. Например, консенсус – это универсальный метод принятия решения, не зависящий от «местных особенностей»: он не может быть «консенсуснее» в Европе, чем в Африке. Так вот, предлагаемая система оценивает соответствие универсальным и достаточно однозначным явлениям (критериям) по гибкой системе использования

конкретного набору індикаторів. Аналогічні підходи використовують різні авторитетні міжнародні інституції, такі як The World Bank, Millennium Challenge Corporation і інші. Наприклад, МСС використовує 17 основних груп для визначення відповідності країни-претендента на отримання багатомільйонної програми підтримки. В нашій системі критерії систематизовані в 15 основних груп, які для зручності зведені в 5 блоків основних характеристик:

1. Характеристика представницької участі молоді. Групи: 1) рівень незалежності формування представницького органу молоді міста (ПОМ); 2) рівень представницького охоплення молоді міста; 3) рівень підзвітності членів ПОМ молоді.

2. Характеристики владної підтримки. Групи 4) рівень легалізації ПОМ; 5) рівень повноважень ПОМ; 6) рівень нормотворчої ініціативи ПОМ; 7) рівень матеріально-технічного забезпечення діяльності ПОМ з боку місцевої влади.

3. Характеристики інформованості та компетентності молоді. Групи: 8) рівень інформування стосовно проектів владних рішень; 9) рівень зворотного зв'язку з громадськістю стосовно проектів владних рішень; 10) рівень системи розвитку компетентності громадської участі за муніципальною моделлю молодіжної політики.

4. Характеристики моніторингу та громадського контролю. Групи: 11) рівень об'єктивності діяльності міської влади, спрямованої на залучення молоді на вирішення проблем місцевої громади; 12) рівень об'єктивності діяльності міської влади, спрямованої на вирішення проблем молоді; 13) рівень громадського контролю за виконанням та загальний моніторинг.

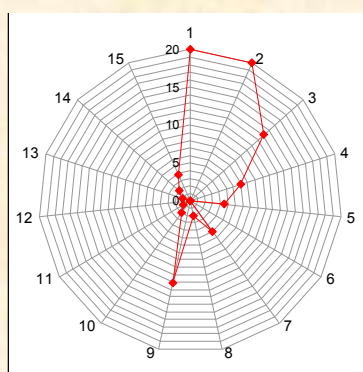
5. Характеристики залучення молоді у вирішення проблем. Групи: 14) рівень системи залучення молоді у вирішення проблем місцевої громади, що реалізується міською владою; 15) ключові індикатори безпосередньої участі молоді.

Все, что теперь необходимо сделать в данной сфере для того, чтобы начать повышение конкурентноспособности громады, - это произвести оценку. Полученная картина станет отправной точкой и может выглядеть следующим образом:

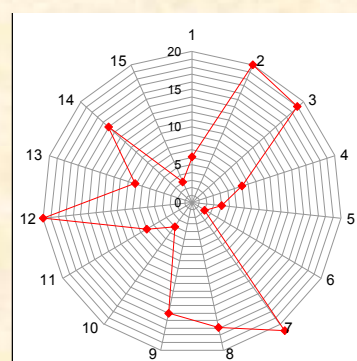
СИСТЕМА ОЦЕНКИ					
Группы критериев:		Балл	максимум	Разница	%
1	Уровень независимости формирования представительского органа молодежи населенного пункта (НП) - ПОНП	20	20	0	0
2	Уровень представительского охвата молодежи НП	20	20	0	0
3	Уровень подотчетности членом ПОНП молодежи	13	20	7	35
4	Уровень легализации ПОНП	7	10	3	30
5	Уровень полномочий ПОНП	4,5	20	15,5	77,5
6	Уровень нормотворческой инициативы ПОНП	0	20	20	100
7	Уровень материально-технического обеспечения деятельности ПОНП со стороны местной власти	5	20	15	75
8	Уровень информированности относительно властных решений	2	20	18	90
9	Уровень обратной связи с общественностью относительно проектов властных решений	11	20	9	45
10	Уровень системы развития компетентности общественного участия по муниципальной модели молодежной политики	2	20	18	90
11	Уровень объективности деятельности местной власти, направленной на вовлечение молодежи в решение проблем местного сообщества	1	20	19	95
12	Уровень объективности деятельности местной власти, направленной на решение проблем молодежи	0	20	20	100
13	Уровень общественного контроля за исполнением и общий мониторинг	1,1	20	18,9	94,5
14	Уровень системы вовлечения молодежи в решение проблем местного сообщества, которая реализуется местной властью	2	20	18	90
15	Ключевые индикаторы непосредственного участия молодежи	3,8	20	16,2	81

**55 критериев. 95 индикаторов.**  
**Модель реализована на 33,13% по состоянию на 01.06.07**

Далее, она перемещается в обоснование проблем для соответствующей городской молодежной программы, а использование системы оценки через год позволит оценить успешность реализации этой программы по уровню достижения ожидаемых результатов.



В начале



К концу отчетного периода

Используемые термины по аналогии с нашим примером больного: критерий – это температура тела, индикатор – это конкретные



показатели данного критерия (температуры) - 36.6, 39.0. Это значительно облегчает понимание как для специалистов, так и для широкой общественности, какие мероприятия оказались успешными, а какие требуют соответствующей корректировки при планировании бюджета на следующий год. Так обеспечивается процесс управления в данной сфере по достижению поставленной стратегической задачи.

### *Муниципальная модель молодежной политики.*

Для формирования и успешной реализации программ, нужна и соответствующая операционная система. Таким образом, после определения стратегической точки и до формирования программ достижения ожидаемых результатов, необходимо определиться с муниципальной моделью молодежной политики. В нашем случае необходима такая модель, которая нацелена на развитие участия молодежи в решении проблем местной громады и четко соотносится с разработанной системой оценки, фактически являющейся ее первым элементом. Для реализации этой цели разработана *муниципальная модель молодежной политики* (автор - Вадим Георгиенко, далее - МММП), которая интегрирована в предложенную модель молодежной политики 3-го уровня (государственная молодежная политика).

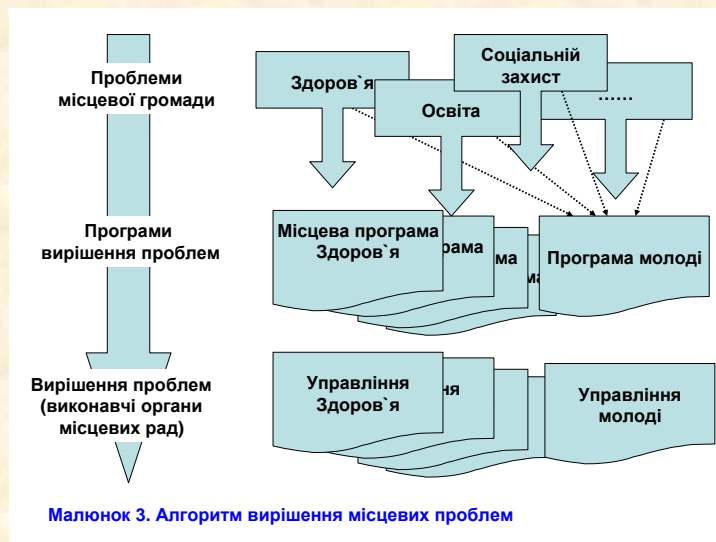


Использование МММП призвано в первую очередь решить системную проблему действующей до настоящего времени модели, а именно - заполнить образовавшийся вакуум в области **прямого и непосредственного участия молодежи**. Работа на этом уровне находится наиболее близко к людям и в состоянии вовлекать до 60% молодежи, а также менять ситуацию на уровне организованных форм с 1,3 до 10%. Это – **первое важнейшее** отличие предлагаемой модели от действующей.

Следует отметить, что сам подход решения проблемы активизации молодежного участия не является уникальным. Решение было все время рядом и называется оно - Европейская Хартия об участии молодежи в жизни общества на местном и региональном уровне, которая была принята в 1992 году Постоянной конференцией местных и региональных властей Европы. В нем даны основные принципы развития молодежного участия **в комплексе**, т.е. как через деятельность общественных организаций, так и через непосредственное и прямое участие молодежи. Фрагментарное использование только положений, касающихся молодежных организаций, как показал украинский опыт, не привело к позитивным результатам. Таким образом, под внедрением МММП следует также понимать полноценную реализацию в Украине упомянутой Европейской Хартии.

### **Второе** важнейшее отличие.

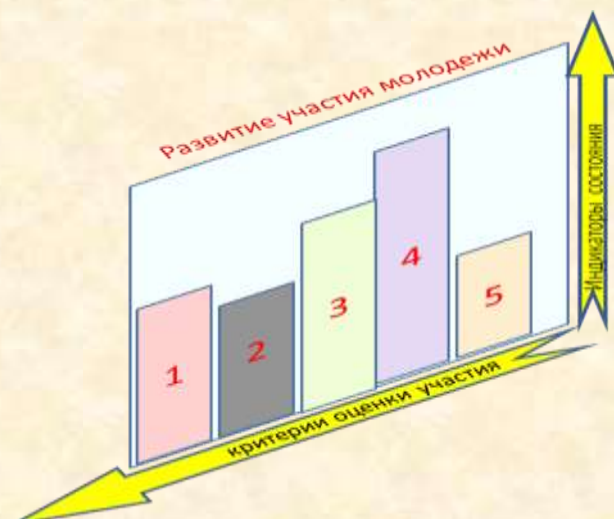
Рассматривая алгоритм решения местных проблем, легко обнаружить его неестественность в сфере решения проблем молодежи.



В частности, молодежь является неотъемлемой частью местной громады. Это значит, что ее проблемы неотделимы от проблем громады и решаются в рамках соответствующих целевых программ (здоровье, образование и так далее). Если все молодежные проблемы расходятся по целевым городским программам, то на решение каких проблем направлены так называемые молодежные программы всех уровней? Отсутствие четких критериев оценки исполнения программ (а не программных мероприятий!) на практике обеспечивает оптимальные условия для их профанации [17].

МММП четко соотносится с ранее упомянутой Комплексной государственной молодежной политикой, является ее «базовой ячейкой». Соответственно муниципальная модель предусматривает те же три измерения, что и государственная.

*Первое измерение. Молодежное участие.*



С учетом выявленных ранее проблем в диапазоне прямого участия молодежи (смотрите первое отличие), модель должна также обеспечивать заполнение этого диапазона.

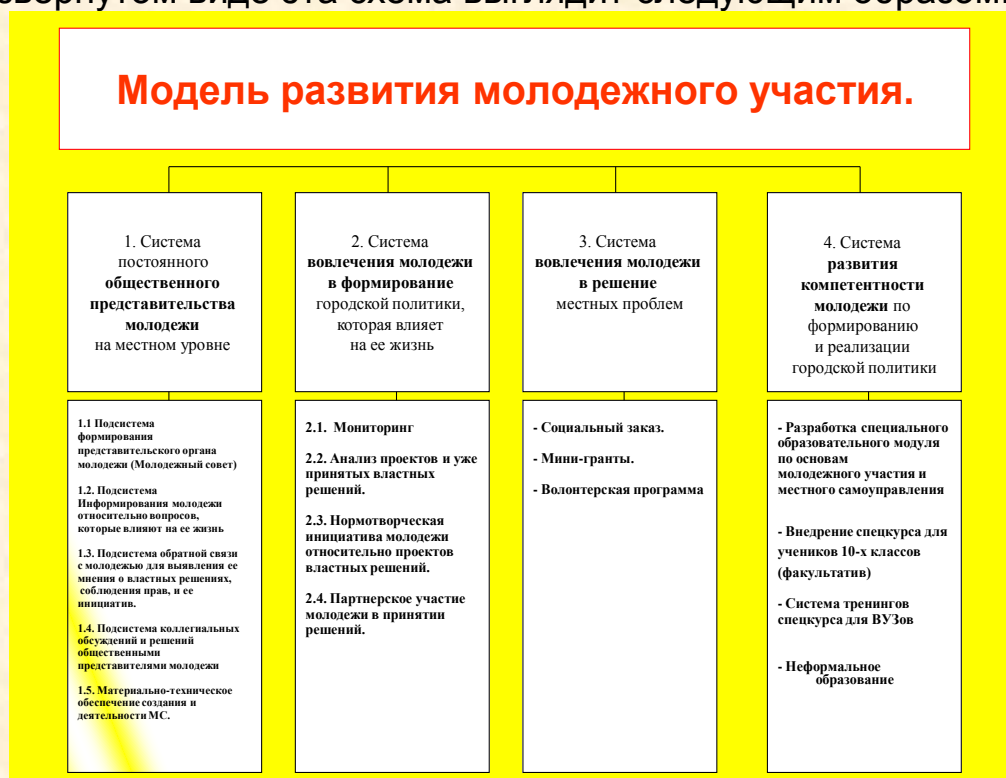


Вот общая схема такой модели из 4-х систем, определяемых формально (вверху) и альтернативно (внизу):



где Номо y-community – это условное «молодежное сообщество разумное» с позиционированием систем как важнейших эментов организма.

В развернутом виде эта схема выглядит следующим образом:



«Нервная система», первое измерение (формальное название – система постоянного общественного представительства молодежи на местном уровне). Основная задача - обеспечение быстрого реагирования (рефлексии) на процессы и решения, влияющие на жизнь молодежи. Модель спланирована на достижение проактивности (реагирования на уровне симптомов, а не проблем), вместо реактивности (реагирование на уже проявившиеся проблемы).

«Нервными рецепторами» этой системы являются общественные представители различных молодежных групп. Более сложная организация нервной системы и достаточная глубина ее проникновения (молодежные субкультуры, социальные сети, лидеры мнений, сочетание прямых форм участия и представительских через выборы и рейтинги) способна быть проактивным инструментом. И наоборот, примитивная организация и ухудшение выборки молодежных представителей негативно сказываются на эффективности системы, которая снижается до слабо-рефлексивной или к крайней точке – полной профанации системы. Сигналы поступают в «Головной мозг», коллегиальный орган, формируемый как из общественных представителей, так и экспертов-представителей наиболее действенных НГО.





Схема 1. Принципы формирования представительского органа молодежи.



Схема 2. Организация «Нервной системы» модели.

Синие и красные квадраты на схеме – это общественные приемные в учебных заведениях и общественных организациях соответственно. Изображения стендов на схеме символизирует организацию информированности молодежи (это и фактические стенды, СМИ, web-ресурсы и т.п.).

Очень важно отличать ПОМ от общественной организации. Организация принимает своих членов по определенному шаблону, т.е. вполне логично стремится к созданию команды единомышленников. В отличие от этой процедуры на соответствие, члены ПОМ (или Молодежного совета на схеме) избираются своими сверстниками для представления своих интересов. У разных членов ПОМ могут быть совершенно разные взгляды на пути их достижения, может сосуществовать конкуренция или откровенная антипатия к другим членам. Однако ни один член ПОМ не может по этим причинам «уволить» или исключить другого члена ПОМ. Только избиратели



могут отозвать своего представителя. Вопросы можно решать сообща, только прийдя к определенным правилам (регламенту). Собираясь вместе на сессию ПОМ, молодежные представители получают моральное право (и права предусмотренные «законодательной ветвью» или «характеристиками головного мозга») высказываться от имени молодежи населенного пункта, а в остальное время они работают в своих организациях и учатся в учебных заведениях. Вот некоторые рекомендации по характеристикам ПОМ на основе анализа практического опыта:

*а) Формируется самой молодежью независимо от власти.*

Действуя на уровне насаждения «своих» представителей под влиянием опасения «потерять контроль», власти неизбежно сталкиваются с фактором «мертворожденности» данных структур и откровенном паразитировании «своих» представителей, а сам процесс не увеличивает, а значительно снижает авторитет власти. Те, кто способен оценить примитивность этого уровня, начинают понимать, что гораздо эффективнее находить реальных лидеров в молодежной среде и организовывать работу с ними (при условии, что есть компетентные специалисты для такой работы). В этом случае власть «отходит» и предоставляет молодежи самой разбираться, а при возникновении конфликтов и тупиковых ситуаций помогает их разрешать.

*б) Осуществляет общественное представление интересов всех групп молодежи города.*

Детский парламент представляет детей, студенческий парламент представляет интересы только студентов, а легитимный ПОМ (молодежный совет) должен предусматривать возможность любой группе молодежи быть представленной.

*с) Легализуется решением органа местного самоуправления на основании Закона о местном самоуправлении (не общественная организация).*

Пересмотренная Европейская Хартия по участию молодежи в местной и региональной жизни предусматривает целый раздел, посвященный ПОМ, однако законодательство Украины не предусматривает в настоящее время такого статуса. Поэтому можно только рекомендовать проводить рекомендацию органа решением органа местного самоуправления. Желательно со статусом консультативно-совещательного органа горсовета. Почему не со статусом общественной организации? Через относительно короткий промежуток времени возникнет вопрос: почему эта организация, а не десятки других, созданных на основании того же Закона? Это будет проблемой, т.к. уже имевший место случай получил однозначное решение Конституционного Суда в отношении УНКМО.

*d) Не имеет статуса юридического лица, не имеет собственного банковского счета, не может получать деньги.*

Это – очень важная рекомендация, способная предотвратить множество конфликтов интересов и злоупотреблений. Рекомендация не означает отсутствие ресурсов в данной модели, работа с ними описана в третьей системе.

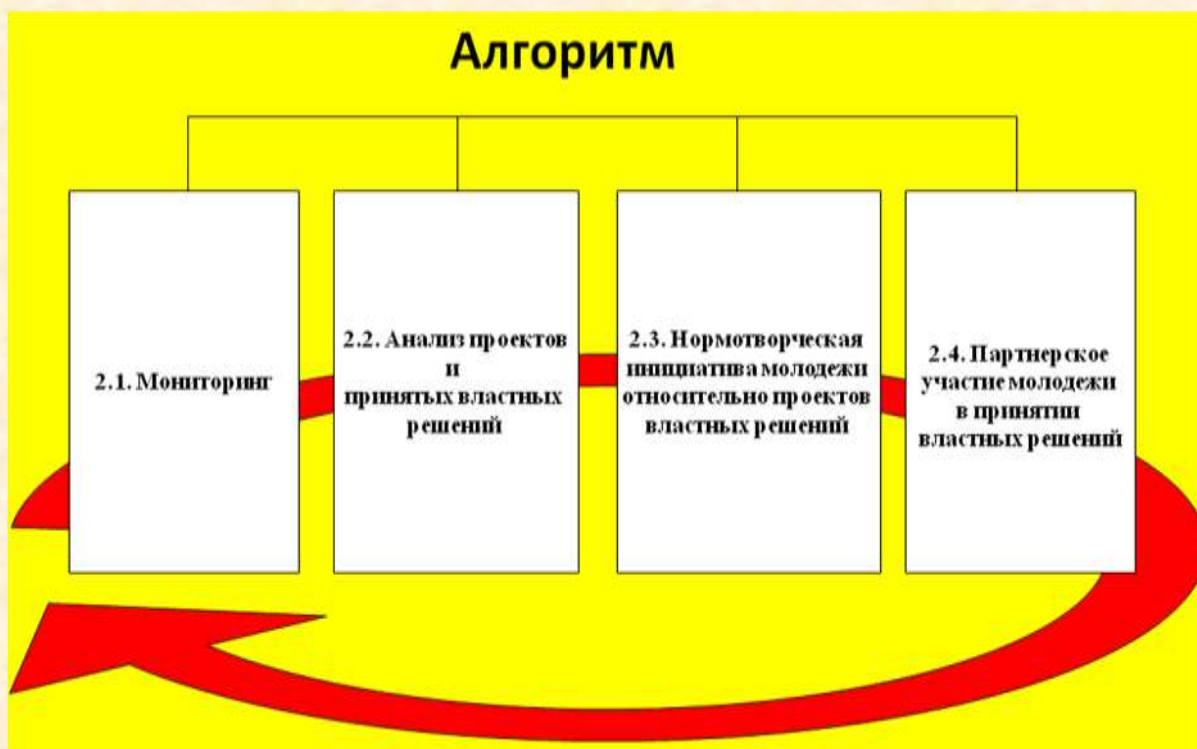
**В рамках этой системы формируются первый опыт демократического участия в выборах (с 14 лет) формируя к 18 годам достаточно ценный опыт, отрабатываются навыки коллегиальных обсуждений, формируется культура парламентаризма, укрепляются принципы участия в местном самоуправлении.**

«Характеристики головного мозга», первое измерение (формальное название – система вовлечения молодежи в формирование городской политики, которая влияет на их жизнь). Получая сигналы от рецепторов, головной мозг должен их распознать, проанализировать, формировать решения и послать адекватные импульсы соответствующим исполнительным органам для реагирования на проблему.



Модель предусматривает два основных типа таких сигналов: 1) через определение приоритетов для «исполнительной ветви» (см. систему 3), т.е. молодежь вовлекается в самостоятельное решение своих проблем; 2) через разработку рекомендаций органам местного самоуправления в случаях, где решение находится вне самостоятельных возможностей.





а) Мониторинг: 1) соблюдения прав; 2) процесса рассмотрения разработанных рекомендаций и проектов решений; 3) исполнения принятых властных решений, которые влияют на жизнь молодежи; 4) мнения и инициативы молодежи.

б) Анализ: 1) проектов и распоряжений\решений городского головы, исполкома и горсовета, которые влияют на жизнь молодежи; 2) результатов исполнения принятых распоряжений\решений; 3) положения молодежи в городе и уровень ее участия.

с) Нормотворческая инициатива молодежи относительно проектов властных решений. ПОМ имеет право (закреплено в его Положении): 1) инициировать проекты решений\распоряжений городского головы, исполкома, горсовета, которые касаются жизни молодежи, а также заниматься их подготовкой; 2) разрабатывать проекты городских программ, которые касаются жизни молодежи; 3) разрабатывать дополнения и изменения к действующим городским программам.

Следует понимать, что предыдущий этап (анализ) в той или иной степени происходит на различных молодежных Форумах, Саммитах,

конференциях и т.п. Украинская практика такова, что наиболее часто все молодежные рекомендации властям «умирают» вместе с окончанием мероприятия. Получая право нормотворческой инициативы, ПОМ получает первый инструмент для обеспечения рефлексии и работы «правого полушария мозга». Выход на этот уровень требует с одной стороны затрат на повышение компетентности представителей ПОМ в сфере местного самоуправления, с другой стороны позволяет добиться полноценного участия и диалога на последующих стадиях. Компетентное участие молодежи в местном самоуправлении – это и гарантия от манипулирования ею в политических целях.

d) Партнерское участие молодежи в принятии властных решений:

1) “Молодежное вето”: все проекты городских программ относительно молодежи должны быть предварительно обсуждены и утверждены на сессии МС до их вынесения на рассмотрение горсовета или горисполкома; 2) “Молодежный представитель”: председатель ПОМ или его член, утвержденный на сессии ПОМ, - член горисполкома; как член исполкома имеет такое же право голоса как и мэр или его заместители при обсуждении и принятии решений на заседаниях.

«Молодежное вето» может быть закреплено решением сессии городского совета (например, решение горсовета по стратегии молодежной политики, или регламента работы сессии, или Устава города) как формат общественных слушаний по вопросам, касающимся молодежи. Это право обеспечивает достижение решений на основе **консенсуса**, являющимся одним из восьми параметров Good Governance от ООН.

«Молодежный представитель» был прописан в Европейской Хартии молодежного участия в местной и региональной жизни от Конгресса Совета Европы. Партнерское участие представителя

молодежи в принятии решений коллегиального органа является очень важным в данной модели, т.к. формирует и значительно более высокую компетентность, и ответственность.

В целом эта система определяет основные права и полномочия, которые определяют основные параметры «головного мозга» по возможности принятия решений на уровне местной громады. **В рамках этой системы формируются первый опыт участия в процессе принятия решений на местном уровне, взаимодействия с территориальными органами государственной власти и органами местного самоуправления.**

*«Мускульная система», первое измерение* (формальное название – система вовлечения молодежи в решение местных проблем).



В некотором смысле каждое «полушарие мозга» имеет соответствующую мускульную систему для реализации своих решений. Исполнительная система органов местного самоуправления достаточно поисана, остановимся на «мускульной системе» самого молодежного участия.





Схема «Пирамида участия»

На Схеме 2 показаны основные этапы «пирамиды участия». Она формирует полный диапазон возможного участия от волонтера до профессионала. Такая система обеспечивает как последовательность переходов между этапами, так и их наполнение. Эта схема наглядно показывает, каким образом заполняется вакуум прямого участия.

В этой системе наглядно видно какое решение предлагается для заполнения вакуума прямого участия, наложим эти слайды:



Вторым важным институтом модели (кроме ПОМ) является «Молодежный банк». Из практического международного опыта наиболее удачным называют статус (легализация) «Молодежного банка» как программы или подразделения Фонда местного сообщества (community foundation).

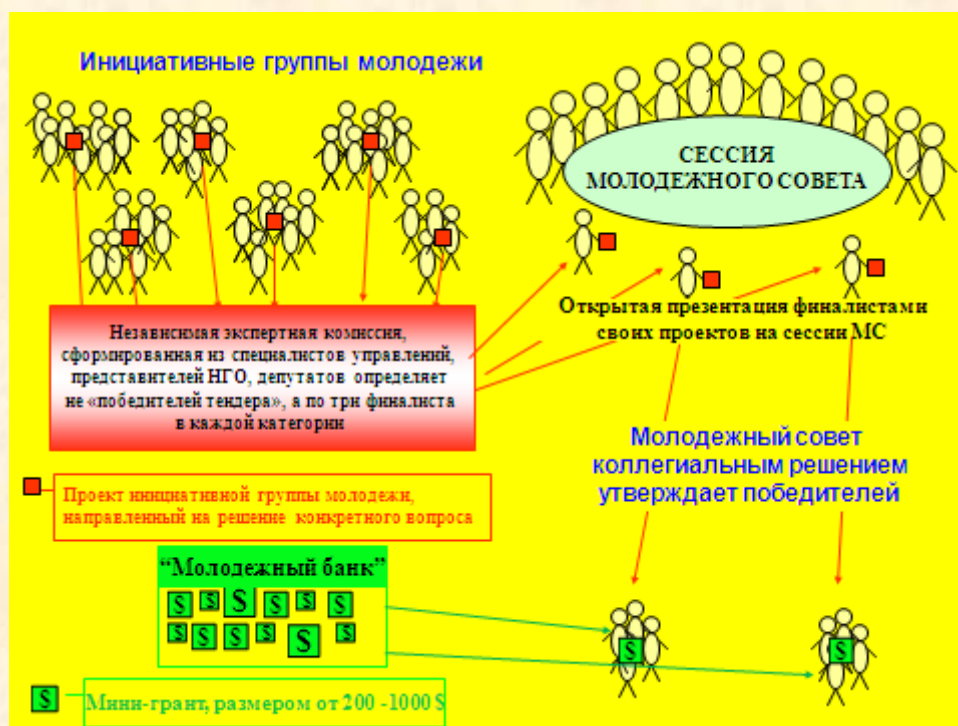


Схема 3. Принятие решений молодежным банком по мини-грантам:

На схеме 3 выделен механизм принятия решений по финансированию проектов инициативных групп молодежи. У этого механизма две задачи. 1) учесть востребованность молодежью любого проекта, направленного на решение их (трансформация действующего «рынка продавца» в «рынок покупателя»); 2) включить «левое полушарие головного мозга» как систему самостоятельного реагирования на негативные тенденции через определение приоритетов для конкурсов мини-грантов.

На авторском сайте [www.georgienko.com](http://www.georgienko.com) можно найти в качестве примера деятельность Молодежного Банка в первый год своей деятельности.



«Скелет», первое измерение (формальное название – система развития компетентности молодежи по формированию и реализации городской политики». Главная задача этой системы ясна из названия – обеспечить информирование и компетентность участия молодежи. Почему "скелет"? Мозг в состоянии посылать сигналы, мышцы в состоянии сокращаться, но без скелета все это будет выглядеть, мягко говоря, как бессмысленные действия. Такова роль компетентности, а в более широком смысле систем ценностей - культуры.



Заниматься моделированием молодежной политики и в особенности развитием молодежного участия не имеет смысла, если отсутствуют базовые знания по основам молодежного участия. Необходимая информация о принципах, видах и степенях молодежного участия представлена в Приложении 15.

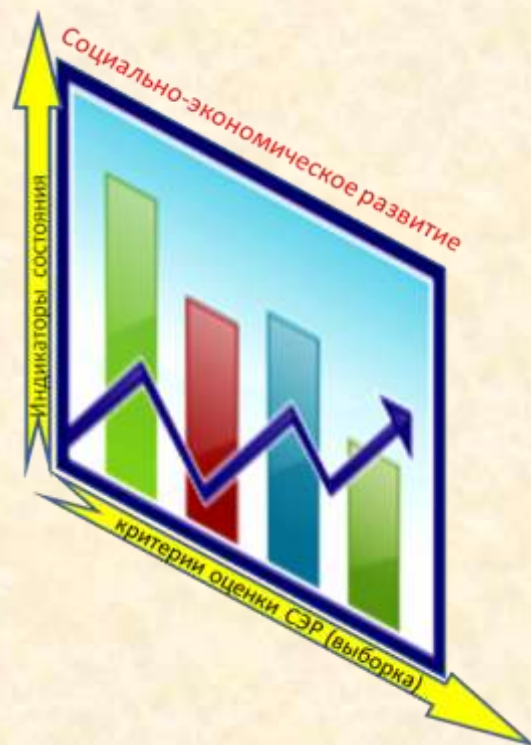
Модель предполагает как формальное образование в школах и ВУЗах, так и неформальное образование. Рекомендованную структуру учебного курса и отражение процесса его внедрения вы можете найти в Приложении 18. В качестве примера для неформального



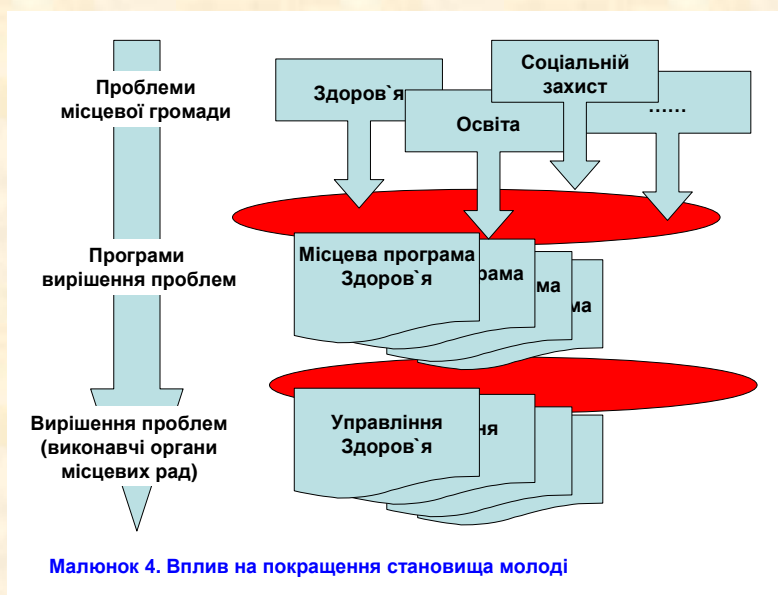
образования можно порекомендовать ознакомиться с авторской работой «Молодежная политика для чайников».

## **2-е измерение. Социально-экономическое развитие молодежи.**

Второе измерение – это мейн-стрим (основной поток) молодежного компонента в других политиках. Его оценка может формироваться из различных групп критериев и индикаторов, уже разработанной Государственным институтом развития семьи и молодежи. Итоговым документом здесь является отчет Президенту Украины о положении молодежи в Украине, который проходит парламентские слушания. Однако, данное направление требует основательной совместной проработки для определения комплекса показателей, и планы ЕС в данном направлении представляют конкретную практическую ценность. В данном направлении более проблематичным является региональный и местный уровень, где такие замеры для оценки региональных и муниципальных программ не проводятся вовсе. Встроенность модели в процесс принятия решений на местном уровне позволяет достичь позитивных изменений и в этом процессе. На базовом уровне проецируются практически полностью все характеристики, описанные в «Решение проблем молодежи в смежных политиках или «социально-экономическое положение молодежи» Главы «Молодежная политика 4-го и 3-го



уровней». Для базового 1-го уровня обращается внимание на следующее.



Обратите внимание, что на этом рисунке область программы для решения социально-экономических проблем молодежи отсутствует. Решение этих проблем молодежи осуществляется в рамках общегородских целевых программ. За счет первого направления молодежь получает гораздо больше возможностей (выделены красным) как для адекватного формулирование своих проблем и адекватных решений в городских программах, так и для самостоятельного решения проблем сверстников и других групп населения.

Данное направление требует основательного исследования. Поскольку есть основания считать, что такое исследование в Украине в ближайшей перспективе не будет проведено, специалистам есть смысл осуществлять мониторинг деятельности ЕС. Эта тема активно обсуждается и будет динамично разрабатываться в рамках новой европейской стратегии до 2018 года. Ключевые понятия – межсекторальное взаимодействие, «main stream» и «молодежное измерение» в смежных политиках.

**Итоговый анализ двух измерений** дает возможность определить влияние развития общественного участия на решение проблем громад и общества. Реализация модели в состоянии создавать необходимые условия для формирования самоуправляемых граждан, способных развивать местное сообщество и делать его конкурентноспособным. Не менее важным является то, что эти аргументы иллюстрируются членам местной громады (общественности) не в качестве сторонних наблюдателей, а как полноценным участникам. По классификации В.Р.Попова данное описание соответствует интеграционной модели. Кроме этого она отвечает параметрам, характеризующим демократическую политическую систему, которые приводит Рудік О.М [20].

Резюмируя, можно отметить два ключевых тезиса муниципальной модели молодежной политики:

1. Уникальной целью местной молодежной политики является вовлечение молодежи в решение проблем местного сообщества; общегородская молодежная программа направлена на достижение данной цели и включает в себя соответствующие мероприятия, финансирование и систему оценки.

2. Решение проблем молодежи осуществляется в рамках решения проблем всей громады в общегородских целевых программах и программы социально-экономического развития; реализация молодежной политики в этой части достигается посредством координации, оценки и корректирования целевых программ смежных отраслей в части проблем молодежи.

С тем, что необходимо для практического внедрения, включая типовые документы и инструкцию по системе оценки, смотрите в издании «Дорожная карта».



## **Основные выводы.**

1. Моделирование молодежной политики должно осуществляться с учетом экономической модели в государстве, а также модели социальной политики. Наиболее влиятельный параметр для моделирования молодежной политики – это уровень и направление вмешательства со стороны государства.

2. Использование инструментария экономики (нормативного и позитивного анализа) помогает определить сферы для государственной политики и основных ее направлений.

3. Профессиональное формирование двух плоскостей (участие молодежи и молодежное измерение в других политиках) рассматривается как основная отраслевая задача для создания наиболее конкурентной экономики в мире, в частности в ЕС.

4. Использование трехмерного моделирования молодежной политики предоставляет возможность использовать государственную молодежную политику как инструмент развития сообществ, государства и общества, направленный на вовлечение молодежи к решению проблем своего сообщества.

5. В условиях наложения глобализации и потребностей местного развития, базовым элементом ГМП должна стать муниципальная модель молодежной политики.

6. Предложенные подходы являются основой для решения трех основных проблем построения эффективной молодежной политики, определенных Всемирным Банком в 2007 году.

\* все ссылки на источники [х] и приложения доступны на авторском сайте.

при использовании материалов, ссылки на автора обязательны.

[Вадим Георгиенко](#), 2010.