

ПРОГРАММА ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА «МОЛОДЕЖЬ» КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНОЙ СПЛОЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ

О.В. Перфильева

Программа Европейского сообщества «Молодежь» реализуется в соответствии с обще-европейскими тенденциями общественного развития.

Продолжающееся объединение европейских государств, наряду с серьезными структурными изменениями, приводит к трансформации их социокультурного пространства, что в свою очередь находит отражение в общественном сознании. Открытость территориальных границ, объединение культур и конфессиональных традиций, усиление миграционных потоков, открытие и упрощение каналов социальной мобильности (горизонтальной, вертикальной, профессиональной), являясь результатами процесса объединения, потенциально способны стать источником социальной напряженности и распространения в обществе настроений нетерпимости, неприятия, скрытой или явно выраженной враждебности (расизм, ксенофобия, антисемитизм).

В условиях европейской интеграции и расширения, усиления международного сотрудничества и взаимодействия в основных сферах социально-экономической жизни европейских обществ формируется особенный, характерный для данного исторического периода вектор общественного развития. Учитывая потенциальные угрозы и вызовы, *гармонизация общественной жизни* (укрепление обще-европейского пространства и формирование общеевропейской идентичности) стран Европы составляет одно из основных направлений формирующегося вектора общественного развития и требует от сообщества европейских государств реализации целеориентированных практических мер по ее достижению на основе взвешенных политических решений, использования Открытого метода координации и развития сотрудничества со странами, не входящими в ЕС (третьими странами).

Работа по гармонизации общественной жизни в контексте международного взаимодействия в странах – членах и странах – партнерах ЕС представляет собой непрерывный

процесс выработки и совершенствования механизмов политического взаимодействия и регулирования, сопровождающийся работой по формированию общественного сознания, развитию и совершенствованию личности, понимающей, разделяющей и поддерживающей цели и задачи объединения Европы. Особое внимание уделяется процессу формирования европейского юношеского самосознания в связи с расширением образовательных возможностей и возможностей культурного (духовного) развития. Специфика социально-экономического и культурного развития Европы обуславливает потребность в повышении уровня образования молодежи, совершенствовании знаний и навыков через формальное, неформальное и информальное образование, в воспитании и развитии у молодого поколения таких качеств, как толерантность, инициативность, ориентация на взаимопомощь, солидарность, мобильность, гибкость, рефлексивность, включенность в общественную жизнь и активная гражданская позиция на основе единых общепризнанных демократических ценностей.

Серьезную роль при определении механизмов гармонизации общественной жизни играют *демографические факторы* развития Европы. За последние пятьдесят лет общая численность населения Европы значительно выросла. По оценкам статистиков, население территорий европейских государств, на сегодняшний день составляющих EU-25, увеличилось с 376 млн человек в 1960 г. до 460 млн человек в 2005 г. Одной из основных причин роста численности населения в Европе явилось увеличение общих показателей миграции населения за последние несколько лет. В период с 2000 по 2004 г. общий прирост населения EU-25 составил 2,3 млн человек. При этом доля молодого населения EU-25 в общей численности населения уменьшается по мере роста числа пожилых людей и сохранения низких показателей рождаемости, что в свою очередь приводит к сокращению численности

* Перфильева Ольга Владимировна, заместитель директора Информационно-координационного центра по сотрудничеству с ОЭСР Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ.

молодежи: с 25,3% в 1960 г. до 16,4% в 2004 г. В этот же период доля пожилых людей выросла с 10,0% в 1960 г. до 12,5% в 2004 г.¹

В половозрастной структуре населения EU-25 группа людей в возрасте 15–24 лет в общих показателях соотносится с показателями возрастной группы 65–79 лет, при этом наблюдаются значительные межстрановые различия. Статистика показывает, что в 2005 г. доля людей в возрасте 15–24 лет в общей численности населения EU-25 составляла 12,7% (65–79 лет – 12,5%)². В общей численности мужчин и женщин населения стран EU-25 в 2003 г. доля возрастной группы 15–24 лет была также невелика, при этом доля мужчин незначительно превышала долю женщин данной возрастной группы (Рис. 1).

Последовательная реализация политики расширения в целом привела к увеличению общей численности молодого населения Европейского союза. На сегодняшний день в странах Евросоюза проживает около 75 млн человек в возрасте 15–25 лет, что в свою очередь приводит к пересмотру основных принципов европейской молодежной политики, необходимости обеспечения и расширения возможностей культурного взаимодействия молодежи внутри и между странами Евросоюза, а также за его пределами, прежде всего, в сфере образования и культуры.

Учитывая происходящие в Европе социокультурные и социально-экономические изменения, а также необходимость расширения

возможностей молодежи для устойчивого социального развития, Европейское сообщество реализует деятельность по поддержке молодежи.

При разработке и реализации молодежной политики учитываются принципы и положения общеевропейского законодательства, содержащиеся в официальных документах Европейского парламента и Совета. Договор об учреждении Европейского союза³ во многом предопределил главные приоритеты Сообщества в сфере образования, профессиональной подготовки и молодежной политики. Статья 149 Договора определяет деятельность Сообщества в сфере развития качества образования через поощрение международного сотрудничества государств – членов ЕС, а также, в случае необходимости, поддержку программ международного взаимодействия при полном признании ответственности стран – членов ЕС за содержание обучения, принципов организации образовательных систем, имеющегося культурного и лингвистического разнообразия. Статья 149 фиксирует основные цели Сообщества в направлении обеспечения качества образования, в том числе поощрение и поддержку молодежных обменов и обменов преподавателей социально-образовательных учреждений и служб. Здесь также отмечена необходимость усиления сотрудничества со стороны Сообщества и стран-членов ЕС с развивающимися странами (третьими странами) и компетентными международными организа-

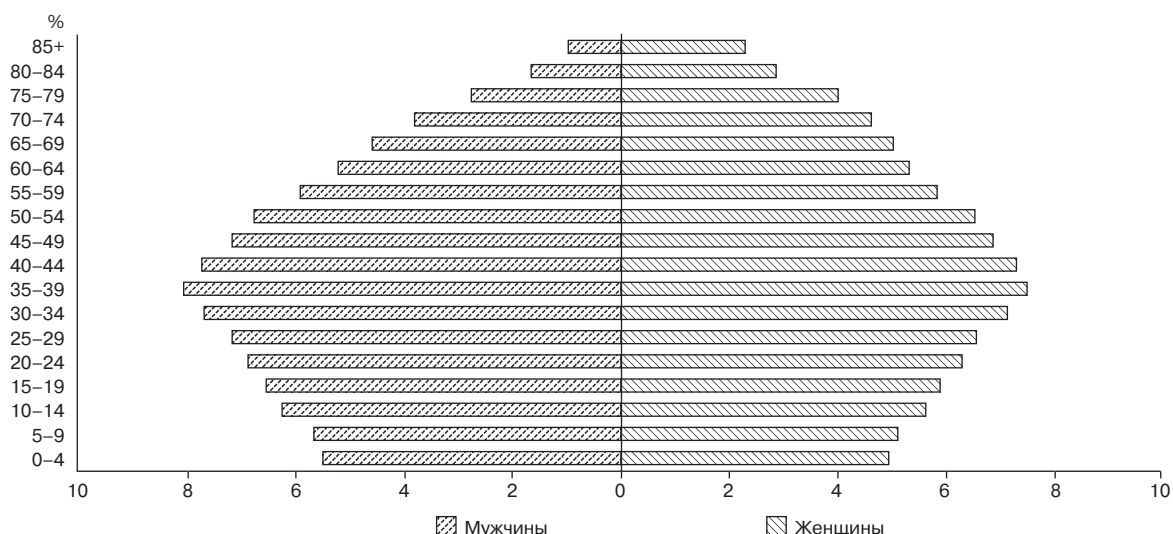


Рис. 1. Возрастная пирамида стран EU-25 в 2003 г.

Источник: Europe in Figures. Eurostat yearbook 2006–07. Population. P. 55.

¹ Europe in Figures. Eurostat yearbook 2006–07. Population. P. 51.

² Ibid. P. 54.

³ The Treaty establishing European Community (Consolidated text). Official Journal C 325 of 24 December 2002.

циями в области образования и молодежной политики⁴.

В свою очередь Амстердамский договор (октябрь 1997 г.) фиксирует роль Сообщества в повышении уровня знаний населения стран Европы за счет обеспечения открытого доступа к образованию и через непрерывное совершенствование получаемых знаний⁵.

В 1995 г. международное сотрудничество в сфере молодежной политики было поддержано Решением Европейского парламента и Европейского Совета о реализации третьего этапа программы «Молодежь за Европу» (первый этап программы стартовал в 1988 г.)⁶. Решением была отмечена важность усиления международного сотрудничества в сфере молодежной политики, учитывая опыт реализации данного вида деятельности Сообщества.

Для развития международного сотрудничества в сфере молодежной политики важна европейская политика занятости, рассматривающая молодежную проблематику в контексте проблем занятости, профессиональной подготовки и непрерывного образования. В Принципах занятости 1998 г., принятых Резолюцией Европейского Совета в декабре 1997 г.⁷, преодоление юношеской безработицы и предотвращение безработицы молодых людей в долгосрочной перспективе отмечены в качестве наиболее эффективных механизмов совершенствования рынка труда и занятости наряду с созданием благоприятных условий для развития частного бизнеса, новых рабочих мест и более гибкой налоговой системы; модернизацией принципов организации труда; преодолением гендерного неравенства и дискриминации; политикой социального включения и профессиональной интеграции; и многими другими направлениями современной политики занятости.

Большое значение для реализации программ молодежной политики в Европе имеет Коммюнике Европейской комиссии «На пути к Европе знаний»⁸ («Towards a Europe of

Knowledge»), содержащее принципы формирования открытого и динамично развивающегося образовательного пространства Европы, способствующего достижению целей развития обучения в течение всей жизни, профессиональной подготовки и молодежной политики.

В двух других программных документах Европейской комиссии – Белой книге «Преподавание и обучение – на пути к обществу обучения»⁹ («Teaching and Learning – Towards the learning society») и Зеленой книге «Образование, профессиональная подготовка и исследовательская деятельность: препятствия на пути к транснациональной мобильности»¹⁰ («Education, Training and Research: obstacles to transnational mobility») отмечается роль знаний в построении нового типа общества, важность формирования устойчивой мотивации к постоянному получению новых знаний, прежде всего у молодого населения Европы, раскрываются преимущества академической мобильности для конкурентоспособности Европейского союза в международной перспективе.

В качестве другого направления молодежной политики, сопряженного с поддержкой молодежных обменов и мобильности, выступает интеграция молодежи в трудовые отношения в соответствии с развитием современного рынка труда. Постепенное вхождение в трудовой процесс является важной составляющей общественной интеграции молодежи, в ходе которой особую роль играют профессиональные знания и навыки, приобретаемые посредством как формального, так и неформального образования. Одним из эффективных механизмов профессиональной интеграции молодежи является участие в мероприятиях добровольческих и волонтерских служб (voluntary service activities). Популяризации и признанию волонтерских программ способствует деятельность Европейского Совета. Так, в ходе заседаний в Эссене (9–10 декабря 1994 г.) и Каннах (26–27 июня 1995 г.) была подчеркнута необходимость

⁴ The Treaty establishing European Community (Consolidated text). Official Journal C 325 of 24 December 2002. Chapter 3. Article 149.

⁵ Цит. по: Decision No 1031/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 establishing the «Youth» Community action programme. Official Journal L 117 of 18 May 2000; The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s50000.htm>.

⁶ Decision No 818/95/EC of 14 March 1995 adopting the third phase of the «Youth for Europe» programme. Official Journal L 87 of 20 April 1995. P.1.

⁷ Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. Official Journal C 30/1 of 28 January 1998. Annex. P. C30/3.

⁸ Towards a Europe of knowledge. Communication from the Commission COM (97) 563 final http://ec.europa.eu/education/doc/other/orient/orie_en.html

⁹ European Commission White Paper on Education and Training «Teaching and Learning – Towards the learning society» http://ec.europa.eu/education/policies/lang/learn/why_en.html

¹⁰ European Commission Green Paper «Education, Training and Research: the obstacles to transnational mobility» <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11033.htm>

создания дополнительных условий для общественной и профессиональной интеграции молодежи европейских стран. В Заключении Европейского Совета по итогам заседания во Флоренции (21–22 июня 1996 г.) основное внимание направлено на упрощение и облегчение процесса вхождения молодежи на рынок труда. На заседании 1997 г. в Амстердаме Совет выразил поддержку некоммерческим волонтерским программам и мероприятиям. В результате последовательной разработки данного направления молодежной политики в 1998 г. Европейский парламент и Европейский Совет одобрили Решение об учреждении программы Европейского сообщества по созданию Европейской волонтерской службы для молодежи, а Европейский парламент принял Резолюцию об усилении роли волонтерских организаций и фондов в Европе¹¹.

Важно отметить, что программа Европейского сообщества «Молодежь» представляет собой синтез двух программ Сообщества – «Молодежь за Европу» и «Европейская волонтерская служба для молодежи» – и учитывает представленные выше ключевые приоритеты молодежной политики в Европе.

Успешность международного сотрудничества в сфере молодежной политики, накопленный опыт реализованных программ и необходимость совершенствования политики ЕС в сфере обучения в течение всей жизни и неформального образования послужили основой для разработки новой программы Европейского сообщества «Молодежь» (Youth). Любые инициативы по поддержке молодежи в Европе, в том числе и программа «Молодежь», получают постоянную поддержку со стороны Европейского парламента и Совета министров, посредством принятия соответствующих документов, программ и резолюций, направленных на обеспечение социальной интеграции молодежи, поддержку молодежных инициатив и развитие мобильности.

Содержательную и нормативную основу программы «Молодежь» составляют:

- Белая книга «**Новые стимулы для молодежи Европы**» (White Paper on Youth. A New Impetus for European Youth)¹², принята Европейской комиссией в ноябре 2001 г. и содержит основные приоритетные направления развития молодежной политики в Европе на ближайшую перспективу. Белая книга не является законодательным документом, тем не менее, распространяется среди институтов Европейского сообщества и принимается Европейской комиссией. Книга содержит предложения о расширении участия молодежи в общественной жизни, повышении уровня ее информированности и осведомленности в вопросах европейской интеграции и развития Европейского союза, а также призывает молодых европейцев к формированию более активной гражданской позиции на основе новых принципов сотрудничества, предполагающих укрепление международного сотрудничества в рамках ЕС и углубление молодежной составляющей в других направлениях политики¹³. Подготовка и публикация Белой книги были выполнены в соответствии с Открытым методом координации на основе широких публичных консультаций с основными участниками политического процесса, в том числе и молодым населением стран – членов ЕС. Белая книга о молодежи полностью соответствует новым принципам управления, отмеченным Европейской комиссией в ее Белой книге об управлении¹⁴ (Commission's White Paper on European Governance), принятой в июле 2001 г.

¹¹ Цит. по: Decision No 1031/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 establishing the «Youth» Community action programme. Official Journal L 117 of 18 May 2000. P. L 117/2; Decision No 1686/98/EC on 20 July 1998 establishing the Community action programme «European voluntary service for young people». Official Journal L 214 of 31 July 1998. P. 1.; European Parliament Resolution of 2 July 1998 on promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe. Official Journal C 226 of 20 July 1998. P. 66.

¹² European Commission White Paper «A New Impetus for European Youth». Brussels, 21.11.2001. COM(2001) 681 final http://ec.europa.eu/youth/whitepaper/download/whitepaper_en.pdf

¹³ Основные документы, принятые в соответствии с необходимостью интеграции молодежной компоненты в другие направления европейской политики, см.: Activities of the European Union. Summaries of Legislation. Youth Programme <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11182.htm>.

¹⁴ European Commission White Paper on European Governance. Brussels, 25.07.2001. COM(2001) 428 final http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

- **Европейское соглашение в сфере молодежной политики** (European Youth Pact)¹⁵, принятое Европейским Советом в марте 2005 г. Все мероприятия и проекты, предпринимаемые в рамках данного международного соглашения, учитывают Европейские стратегии занятости и социального включения и ориентированы на рабочую программу «Образование и профессиональная подготовка – 2010». Соглашение направлено на повышение качества обучения и профессиональной подготовки, улучшение возможностей для мобильности, профессиональной занятости и социальной включенности молодых европейцев.

Программа «Молодежь» стимулирует международные дискуссии и сотрудничество стран – членов ЕС по вопросам выработки молодежной политики, наиболее эффективной для стран европейского континента. Объединяя более 30 европейских государств, программа способствует развитию сотрудничества ЕС со странами Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, странами Средиземноморья и Латинской Америки, а также странами Содружества Независимых Государств, прежде всего Россией и Украиной.

Первый этап Программы, охвативший период 2000–2006 гг., был утвержден Решением Европейского парламента и Европейского Совета в 2000 г.¹⁶, определившим механизмы международного сотрудничества в сфере молодежной политики, включая реализацию программ Европейской волонтерской службы и международных молодежных обменов как внутри Сообщества, так и в рамках сотрудничества с третьими странами. Программа призвана содействовать развитию европейского общества, основанного на знаниях, посредством формирования европейского пространства сотрудничества в сфере молодежной политики на основе потенциала неформального образования и профессиональной подготовки. Программа содействует укреплению сотрудничества Европейского союза со странами – нечленами ЕС и соответствующими международными организациями (например, Совет Европы)¹⁷. Программа способствует развитию

обучения в течение всей жизни и формированию знаний, навыков и компетенций молодежи, усиливающих активную гражданскую позицию (active citizenship) и способствующих успешному трудоустройству (employability).

Достижению целей программы способствовали следующие специфические задачи:

- a. поддержка молодежных международных обменов внутри Сообщества и за его пределами в рамках сотрудничества с третьими странами для более глубокого понимания культурного разнообразия в Европе, общеевропейских ценностей, уважения прав человека и борьбы с распространением расизма, ксенофобии и антисемитизма;
- b. формирование чувства солидарности посредством расширения участия молодежи в транснациональных акциях и мероприятиях, поддерживаемых службами местных сообществ и общин (community-service activities);
- c. поощрение молодежных инициатив, предоставление молодежи возможностей для самовыражения, содействие признанию результатов неформального образования, приобретаемых в рамках многочисленных мероприятий Сообщества;
- d. укрепление сотрудничества в сфере молодежной политики путем стимулирования обмена наилучшими практиками, обучения специалистов, работающих с молодежью, и разработка инновационных программ на уровне Сообщества.

В отношении развития сотрудничества с третьими странами программой были поставлены задачи:

- e. содействовать распространению мира, установлению открытого диалога, развитию толерантности и солидарности между молодыми людьми с помощью расширения и укрепления сотрудничества и солидарности в целом;
- f. содействовать построению долгосрочного и непрерывного сотрудничества в сфере молодежной политики;
- g. содействовать трансляции международного опыта работы с молодежью и

¹⁵ О Европейском соглашении в сфере молодежной политики см. подробнее: Activities of the European Union. Summaries of Legislation. Youth Programme <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11081.htm>

¹⁶ Decision No 1031/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 establishing the «Youth» Community action programme. Official Journal L 117 of 18 May 2000.

¹⁷ Ibid. P. L 117/6.

новых разработок (ноу-хау) в этой области между государственными и негосударственными структурами и организациями Евросоюза и третьих стран;

- h. способствовать лучшему пониманию культурных особенностей партнерских стран;
- i. способствовать поиску национальной и культурной идентичности молодежи партнерских стран;
- j. содействовать развитию волонтерского сектора и гражданского общества в партнерских странах.

Первый этап Программы был реализован по *пяти основным направлениям* (акциям):

- Акция 1 – Молодежь за Европу (Youth for Europe).
- Акция 2 – Европейская волонтерская служба для молодежи (European Voluntary Service, EVS).
- Акция 3 – Молодежные инициативы (Youth Initiatives).
- Акция 4 – Совместные инициативы/программы/мероприятия (Joint Actions).
- Акция 5 – Комплекс мер, поддерживающих создание и развитие новых проектов и инициатив в рамках программы (Support measures).

Каждое направление включало ряд конкретных мероприятий, которые при необходимости могли быть совместимы между собой:

- поддержка транснациональной мобильности молодых людей;
- содействие и расширение использования информационно-коммуникационных технологий для решения задач молодежной политики;
- содействие развитию сетей сотрудничества на уровне Сообщества, допускающих взаимнообмен опытом и наилучшими практиками;
- поддержка транснациональных проектов, направленных на развитие гражданственности и формирование ориентации на дальнейшее развитие Евросоюза среди молодежи европейских стран и государств – партнеров Евросоюза;
- содействие молодежи в развитии необходимых языковых навыков и углублении понимания культурного разнообразия;

- поддержка пилотных проектов, реализуемых в рамках транснациональных партнерств с целью инновационного развития и повышения качества в сфере молодежной политики;
- разработка на европейском уровне методов анализа, оценки и дальнейшего развития направлений молодежной политики, а также методов распространения (диссеминации) наиболее успешных практик.

Целевую группу программы составляли молодые люди в возрасте от 15 до 25 лет, а также лица, работающие с молодежью, являющиеся гражданами Евросоюза. Допустимый возраст участников программы мог варьироваться (но незначительно) в зависимости от целей и задач каждого конкретного проекта. Страны, принимающие участие в программе, подразделяются на *программные* и *партнерские*.

В число программных стран входят:

- 27 стран Европейского союза (EU) – Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания, Болгария, Чешская Республика, Республика Кипр, Эстония, Латвия, Литва, Венгрия, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения;
- 3 страны – члена Европейского экономического пространства (EEA) – Исландия, Норвегия и Лихтенштейн;
- страны – кандидаты в Европейский союз – Турция, Хорватия, Македония (бывшая Республика Югославия).

В соответствии с Решением Европейского парламента и Европейского Совета 2000 г. об учреждении программы «Молодежь»¹⁸, программой предусматривается участие представителей третьих стран, составляющих группу партнерских стран программы.

К числу партнерских стран относятся:

- страны Содружества Независимых Государств – Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдавия, *Российская Федерация* и Украина;
- страны Юго-Восточной Европы (SEE) – Албания, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория;

¹⁸ Decision No 1031/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 establishing the «Youth» Community action programme. Official Journal L 117 of 18 May 2000. P. L 117/4.

- Азиатские и Африканские страны Средиземноморья (Euro-Med)¹⁹ и страны Латинской Америки (LA)²⁰.

При реализации особое внимание уделялось обеспечению доступности программы для разных категорий молодежи и специалистов, работающих с молодежью, прежде всего для тех, кто в силу культурных, социальных, физических, экономических или географических причин ограничен в широком участии в программных мероприятиях на уровне Сообщества, а также на национальном, региональном или местном уровнях.

Для участия третьих стран, включая Россию, были открыты три направления первого этапа программы:

Акция 1 – *Молодежь за Европу*, предусматривающая организацию молодежных обменов, в том числе со странами, не входящими в Европейский союз (третьими странами);

Акция 2 – *Европейская волонтерская служба для молодежи*, предусматривающая поддержку волонтеров, в том числе из стран, не входящих в Европейский союз;

Акция 5 – *Комплекс мер, поддерживающих создание и развитие новых проектов и инициатив в рамках программы*, предусматривающей программы профессиональной подготовки и сотрудничества для специалистов в сфере молодежной политики; информационную поддержку молодежи и молодежных инициатив; содействие повышению уровня осведомленности (visibility of actions) граждан о мероприятиях и проектах, реализуемых в рамках программы; а также создание национальных информационных агентств, обеспечение технической и функциональной поддержки их деятельности (technical and operational support).

Объем финансирования первого этапа программы (2000–2006 гг.) составил 520 млн евро. Ежегодные ассигнования программы санкционировались бюджетным ведомством ЕС с учетом возможных ограничений бюджета²¹.

Опыт первого этапа программы «Молодежь» составил основу ее дальнейшей реализации и совершенствования.

Учитывая вклад программы в развитие международного взаимодействия в сфере мо-

лодежной политики в Европе и укрепление сотрудничества ЕС с третьими странами, в ноябре 2006 г. было принято Решение Европейского парламента и Европейского Совета об учреждении **второго этапа программы «Молодежь в действии» (Youth in Action)** на период 2007–2013 гг.²² Новый этап программы стартовал 1 января 2007 г. и, согласно Решению, будет завершён 31 декабря 2013 г.

Решением об учреждении второго этапа программы были конкретизированы основные цели и задачи программы, утвержден ее обновленный бюджет, пересмотрен статус участия третьих стран в программных инициативах.

В число основных целей второго этапа программы вошли:

- развитие активной гражданской позиции молодежи в целом и формирование европейской гражданственности в частности;
- развитие солидарности и толерантности среди молодежи, в том числе с целью укрепления социального единства в европейском обществе;
- достижение взаимопонимания среди представителей молодежи разных стран;
- содействие повышению качества систем поддержки молодежных инициатив и развитию потенциала (возможностей) институтов гражданского общества, действующих в сфере молодежной политики;
- содействие развитию сотрудничества в молодежной сфере на общеевропейском уровне.

Основные цели программы соотносятся с целями и задачами Сообщества в сфере непрерывного образования, включая развитие профессионального образования и подготовки, признание результатов неформального и информального образования, а также в сфере культуры, спорта и занятости.

Сформулированные цели программы призваны содействовать развитию таких направлений политики Европейского сообщества, как признание культурного, мультикультурного и языкового разнообразия в Европе,

¹⁹ Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис.

²⁰ Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста Рика, Куба, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Венесуэла.

²¹ Decision No 1031/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 establishing the «Youth» Community action programme. Official Journal L 117 of 18 May 2000. Article 9. P. L 117/5.

²² Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the «Youth in Action» programme for the period 2007 to 2013. Official Journal L 327 of 24 November 2006.

укрепление социального единства и борьба с различными формами дискриминации (по половому, расовому признакам, этническому происхождению и вероисповеданию, недееспособности (disability), возрасту и сексуальной ориентации), а также способствовать устойчивому развитию европейского общества.

В соответствии с основными целями второго этапа программы были сформулированы специфические задачи:

1. С целью развития активной гражданской позиции молодежи в целом и формирования европейской гражданственности в частности предполагается:

- предоставить молодым людям и молодежным организациям возможности участия в общественном развитии (построении общества – development of society) на общемировом и общеевропейском уровне;
- сформировать у молодежи чувство принадлежности к европейскому обществу;
- содействовать и поощрять участие молодежи в демократической жизни Европы;
- содействовать усилению мобильности молодежи в Европе;
- содействовать развитию межкультурного обучения в рамках молодежной проблематики;
- содействовать распространению и укреплению общеевропейских ценностей среди молодежи, таких как уважение человеческого достоинства, равенства, уважение прав человека, толерантность и терпимость (недискриминация);
- поощрять молодежные инициативы и предоставлять молодежи возможности для самовыражения;
- способствовать участию в программе молодых людей с ограниченными возможностями, в том числе физическими;
- соблюдать принцип гендерного равенства по отношению ко всем участникам программы и содействовать его широкому распространению и признанию в ходе реализации программных мероприятий;
- обеспечить молодежь дополнительными возможностями для неформального и информального обучения на общеевропейском уровне и развивать

инновационные способы формирования (развития) активной гражданской позиции.

2. С целью развития солидарности и толерантности среди молодежи, в том числе с целью укрепления социального единства, в европейском обществе предполагается:

- предоставить молодым людям возможности для выражения личных взглядов и убеждений через участие в волонтерских программах на общеевропейском и международном уровнях;
- привлекать молодежь к участию в мероприятиях по развитию гражданской солидарности внутри Европейского союза.

3. С целью достижения взаимопонимания среди представителей молодежи разных стран предполагается:

- развивать молодежные обмены и межкультурный диалог между молодыми европейцами и молодежью из других стран;
- способствовать развитию качества и роли структур, поддерживающих молодежные инициативы в соседствующих с ЕС странах;
- развивать проекты тематического сотрудничества со странами, не входящими в состав ЕС, открытыми для участия молодежи, молодежных организаций и тех, кто активно включен в работу с молодежью.

4. С целью содействия повышению качества систем поддержки молодежных инициатив и развитию потенциала (возможностей) институтов гражданского общества, действующих в сфере молодежной политики, предполагается:

- содействовать развитию сетевого взаимодействия рассматриваемых организаций;
- способствовать обучению и сотрудничеству между молодежными организациями и теми, кто вовлечен в работу с молодежью;
- обеспечить инновационный подход при разработке мероприятий и инициатив для молодежи;
- способствовать повышению качества информации, предназначенной для молодежи, уделяя особое внимание обеспечению доступности программных инициатив для молодежи с ограниченными возможностями;
- поддерживать долгосрочные проекты и инициативы региональных и мест-

- ных органов власти (regional and local bodies) в сфере молодежной политики;
- содействовать признанию результатов неформального обучения и навыков, приобретенных молодыми людьми посредством участия в программе;
- осуществлять обмен наилучшими практиками.

5. С целью развития сотрудничества в молодежной сфере на общеевропейском уровне, учитывая аспекты регионального и местного развития, предполагается:

- поддерживать обмен наилучшими практиками (лучшим опытом) и взаимодействие между административными органами управления и представителями всех уровней власти, участвующими в выработке молодежной политики;
- способствовать установлению структурного диалога между политиками, ответственными за выработку молодежной политики, и молодежью;
- совершенствовать знания и понимание проблем, связанных с развитием современной молодежи;
- способствовать развитию сотрудничества в рамках различных волонтерских программ и мероприятий, реализуемых на национальном и международном уровнях.

Второй этап программы включает следующие *пять основных направлений*:

- Акция 1 – Молодежь за Европу (Youth for Europe)
- Акция 2 – Европейская волонтерская служба для молодежи (European Voluntary Service, EVS)
- Акция 3 – Молодежь в мировом контексте (Youth in the World)
- Акция 4 – Системы поддержки молодежи (Youth support systems)
- Акция 5 – Поддержка сотрудничества в сфере молодежной политики на общеевропейском уровне (Support for European cooperation in the youth field).

При сравнении с программными мероприятиями первого этапа видно, что программа «Молодежь» получила дополнительное развитие с точки зрения содержания и направленности. В своем обновленном варианте программные мероприятия выглядят следующим образом.

Акция 1 – Молодежь за Европу (Youth for Europe) – направлена на укрепление активной

гражданской позиции и взаимопонимания молодежи стран – членов и стран – партнеров ЕС с помощью следующих мер:

- молодежные обмены (*youth exchanges*), открытые для участия молодых людей в возрасте от 13 до 25 лет;
- деятельность по поддержке молодежных инициатив (*support for young people's initiatives*), реализуемых молодыми людьми в возрасте от 18 до 30 лет (в некоторых случаях нижняя граница возрастного интервала опускается до 15 лет);
- реализация проектов демократического участия (*participative democracy projects*), направленных на повышение уровня участия молодежи в общественной жизни своего города, региона, нации и на международном уровне в целом, открытых для участия молодых людей в возрасте от 13 до 30 лет.

Акция 2 – Европейская волонтерская служба для молодежи (European Voluntary Service, EVS) – содействует развитию солидарности, формированию активной гражданской позиции и взаимопониманию среди молодежи в европейском обществе и за его пределами посредством вовлечения молодежи в возрасте от 18 до 30 лет (в некоторых случаях нижняя граница возрастного интервала опускается до 16 лет) в волонтерские программы.

Особый интерес представляет программное мероприятие, полностью ориентированное на интеграцию в программу третьих стран – **Акция 3** – Молодежь в мировом контексте (Youth in the World).

Данное мероприятие призвано:

- поддерживать проекты, реализуемые партнерскими странами (третьими странами, подписавшими соглашения с Европейским союзом в сфере молодежной политики), прежде всего направленные на развитие молодежных обменов и обменов теми, кто вовлечен в работу с молодежью и деятельность международных организаций;
- поддерживать инициативы, способствующие укреплению среди молодежи взаимопонимания, чувства солидарности и толерантности, а также ориентированные на развитие сотрудничества в сфере молодежной политики и гражданского общества в партнерских странах.

Основная цель мероприятия заключается в развитии взаимопонимания между народами в контексте всеобщей открытости, при одновременном формировании систем качества, обеспечивающих реализацию мероприятий молодежной политики на страновом уровне. **Направление открыто для участия всех партнерских стран программы «Молодежь».**

Участие третьих стран определяется исходя из следующих направлений сотрудничества:

Сотрудничество ЕС с соседствующими странами, в рамках которого осуществляется поддержка проектов с партнерскими странами²³, в том числе с *Российской Федерацией* и странами Балканского полуострова²⁴, на основании европейской политики соседства и в соответствии с Решением Европейского парламента и Европейского Совета об учреждении второго этапа программы «Молодежь в действии» на период 2007–2013 гг. Поддержка направлена, прежде всего, на организацию многосторонних и двусторонних молодежных обменов, открытых для участия молодежи 13–25 лет. Мероприятия по организации молодежных обменов, основанных на транснациональных соглашениях между различными участниками проекта, включают первоначальную подготовку персонала и вовлечение молодежи в исследование разнообразных социальных и культурных контекстов. Особенно поддерживаются и финансируются программой мероприятия, направленные на совершенствование языковых навыков и повышение общего интеллектуального уровня молодежи.

До тех пор пока на уровне соседствующих стран не сформированы национальные агентства по поддержке и реализации программы, все индивидуальные или групповые инициативы стран – соседей ЕС, предпринимаемые на местном, региональном или национальном уровне, поддерживаются в соответствии с процедурами поддержки подобных инициатив программных стран.

Сотрудничество ЕС со странами-соседями включает поддержку инициатив, направ-

ленных на развитие сетевого взаимодействия и усиление потенциала некоммерческих организаций и партнерств в сфере молодежной политики, и учитывает их значимость в развитии гражданского общества в странах, соседствующих с ЕС. Данное направление сотрудничества распространяется на подготовку тех, кто активно участвует в работе с молодежью и в деятельности молодежных организаций; предполагает передачу опыта и результатов оценки эффективности реализуемых инициатив. Оно поддерживает мероприятия, способствующие развитию долгосрочных партнерств и разработке качественных проектов.

В рамках данного направления сотрудничества также осуществляется поддержка проектов, ведущих к инновационному развитию молодежной сферы на основе применения инновационных подходов.

Финансовая поддержка также оказывается проектам по информационному обеспечению деятельности молодежных организаций и тех, кто активно участвует в работе с молодежью, а также информационным мероприятиям, ориентированным на повышение уровня осведомленности молодежи.

Кроме того, в рамках данного направления поддерживаются проекты по развитию сотрудничества в сфере молодежной политики со странами – соседями ЕС, т.е. способствующие обмену идеями, наилучшими практиками и распространению результатов поддержанных и реализованных инициатив в сфере молодежной политики.

Сотрудничество с другими странами в рамках реализации программы представляет собой инструмент поддержки инициатив, направленных на сотрудничество в сфере молодежной политики, в частности обмен наилучшими практиками с другими партнерскими странами.

В рамках данного направления сотрудничества поддержку получают проекты, ориентированные на обмен и обучение тех, кто активно участвует в работе с молодежью, и на развитие партнерства и сетевого взаимодействия молодежных организаций.

²³ «Программные мероприятия 2 и 3 должны быть открыты для сотрудничества с третьими странами, подписавшими соглашения с Европейским союзом в сфере молодежной политики и далее именуемыми «партнерскими странами». Цит. по: Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the «Youth in Action» programme for the period 2007 to 2013. Official Journal L 327 of 24 November 2006. Article 5 (2). P. L 327/34.

²⁴ «Программа открыта для участия стран западной части Балканского полуострова в соответствии с мероприятиями, установленными для данных стран на основании рамочных соглашений, обеспечивающих их участие в программах Сообщества». Цит. по: Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the «Youth in Action» programme for the period 2007 to 2013. Official Journal L 327 of 24 November 2006. Article 5 (1)(d). P. L 327/34.

При реализации многосторонних и двусторонних молодежных обменов между этими странами и другими странами, участвующими в программе, учитываются их содержание и тематическая направленность.

Финансовую поддержку получают инициативы, направленные в будущее, демонстрирующие высокий потенциал дальнейшего развития и влияния на молодежную сферу.

В контексте сотрудничества с развивающимися странами программа поддерживает инициативы стран, выступающих бенефициарами проектов Европейского союза (this measure funds only European beneficiaries of projects).

Акция 4 – Системы поддержки молодежи (Youth support systems) – разработана с целью обеспечения качества деятельности различных структур, поддерживающих молодежь и молодежные инициативы, усиления роли тех, кто включен в работу с молодежью и деятельность молодежных организаций, развития и поддержки качества Программы в целом, а также расширения участия молодежи в гражданских инициативах и жизни общества на общеевропейском уровне.

Особое внимание уделяется молодежным некоммерческим организациям, действующим на общеевропейском уровне и учрежденным в партнерских странах и в некоторых странах Восточной Европы (например, Беларусь, Молдова, *Российская Федерация* и Украина); их сотрудничеству на основе сетевого взаимодействия с различными организациями, институтами и ассоциациями, активно развивающими молодежную сферу.

В число поддерживаемых инициатив также входят: информирование молодежи о деятельности международных организаций; мероприятия по развитию и укреплению партнерских отношений с местными и региональными органами власти.

Акция 5 – Поддержка сотрудничества в сфере молодежной политики на общеевропейском уровне (Support for European cooperation in the youth field) – направлена на развитие международного сотрудничества в сфере молодежной политики через:

- организацию структурного диалога между различными акторами (участниками) молодежного политического

пространства, включая молодежь, тех, кто занят работой с молодежью, представителей молодежных организаций и ответственных за выработку молодежной политики в Европе;

- поддержку молодежных семинаров по разнообразным проблемам социального, культурного и политического развития Европы, представляющим интерес для молодежи;
- вклад в развитие международного сотрудничества в сфере европейской молодежной политики;
- содействие развитию сетей и партнерств, способствующих пониманию молодежной проблематики и проблем в этой области.

Новый этап программы «Молодежь в действии» в целом продолжает содействовать сотрудничеству с международными организациями, ответственными за развитие молодежной политики на глобальном уровне. Особый интерес для Сообщества представляет взаимодействие с Советом Европы.

Реализация второго этапа программы осуществляется программным комитетом, деятельность которого регулируется Решением Совета, устанавливающим процедуры выполнения полномочий, возложенных на Комиссию²⁵. В соответствии со ст. 4 об учреждении программных комитетов, содействующих Комиссии в управлении и реализации целей и задач Сообщества²⁶, и ст. 7 о принятии свода правил и процедур программных комитетов²⁷ Решения, на успешную реализацию Программы направлены следующие меры:

- разработка ежегодного рабочего плана программы;
- подготовка генерального баланса (general balance) по итогам реализации различных мероприятий программы;
- децентрализованное управление финансированием на основании критериев (таких как численность молодого населения, уровень ВВП и географическая отдаленность стран), применимых при индикативном распределении средств (indicative breakdown of funds), и с учетом целей мероприятий, требующих финансовой поддержки;

²⁵ Council Decision No 1999/468/EC of 28 July 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. Official Journal L 184 of 17 July 1999.

²⁶ Ibid. Article 4. P. L 184/24.

²⁷ Ibid. Article 7. P. L 184/25.

- организация мониторинга и оценки реализации Программы;
- поддержка участия заинтересованных молодых людей;
- разработка описаний и руководств по реализации каждого из программных мероприятий с целью адаптивирования Программы к любым изменениям в приоритетах европейского взаимодействия и сотрудничества в сфере молодежной политики.

Объем финансирования второго этапа программы «Молодежь в действии» в период с 2007 по 2013 г. составит 885 млн евро, что почти в 2 раза превышает бюджет первого этапа программы²⁸. Программа не предполагает сметного финансирования.

Минимальный объем средств для каждого из программных мероприятий от общего объема финансирования второго этапа составляет²⁹:

- Акция 1: Молодежь за Европу – 30%
- Акция 2: Европейская волонтерская служба для молодежи – 23%
- Акция 3: Молодежь в мировом контексте – 6%
- Акция 4: Системы поддержки молодежи – 15%
- Акция 5: Поддержка сотрудничества в сфере молодежной политики на общеевропейском уровне – 4%

Бюджетом программы также обеспечиваются расходы, связанные с подготовкой, доработкой, мониторингом, проведением ревизии и оценки программных мероприятий, необходимых для менеджмента (управления) программы и реализации ее целей и задач; затраты на проведение дополнительных исследований, организацию встреч (семинаров, конференций, рабочих групп и т.д.), осуществление информационной и издательской деятельности; расходы на создание информационных ресурсов с целью информационного обмена; расходы на административное и техническое обеспечение Программы при возникновении соответствующего запроса со стороны менеджмента Программы и Комиссии.

Продолжение программы было подтверждено и обусловлено результатами анализа эффективности ее первого этапа в странах – членах ЕС и странах, обладающих правом участия

в программе, проведенного независимым европейским агентством в 2003 г.

Большое значение для оценки значимости программы для России и понимания путей развития дальнейшего сотрудничества России и ЕС в сфере молодежной политики имеет выполненный в рамках общей **оценки анализ эффективности программы для третьих стран**, принявших участие в первом этапе.

Анализ эффективности программы осуществлялся на основе общей для всех стран-участниц методологии. Основу методологии составили личные интервью и Интернет-опрос, организованные для грантополучателей программы в странах – членах ЕС и третьих странах. Выбор инструментария был обусловлен, главным образом, спецификой участия в программе третьих стран; необходимостью качественной оценки достижения основных целей программы «Молодежь», прежде всего в третьих странах; а также трудностями, возникающими при оценке результативности программы в третьих странах на основе количественных показателей, таких как объем поддержанных (утвержденных) проектов, количество участников, объем средств, затраченных на реализацию проектов, и др. Целями исследования являлись:

- понимание особенностей реализации программных мероприятий в третьих странах;
- оценка соответствия осуществляемых проектов целям и задачам, определенным в рамках направления сотрудничества с третьими странами;
- оценка уровня заинтересованности и отношения грантополучателей к программе во время и после реализации проектов;
- оценка достигнутых результатов и влияния от реализации первого этапа программы.

Комплексная оценка результатов первого этапа программы «Молодежь» для стран – членов ЕС и третьих стран осуществлялась на основании специально разработанных показателей, среди которых:

- соответствие (relevance);
- эффективность (effectiveness);
- результативность (efficiency);
- устойчивость (sustainability);

²⁸ Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the «Youth in Action» programme for the period 2007 to 2013. Official Journal L 327 of 24 November 2006. Article 13. P. L327/36.

²⁹ Ibid. Annex. P. L 327/44.

- информационная поддержка, информационная доступность, осведомленность грантополучателей о программе (visibility).

Личные интервью были проведены с представителями 62 молодежных организаций из пяти программных стран (Дания, Германия, Италия, Польша, Испания), трех стран Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия), двух стран СНГ (Россия и Украина) и двух стран Латинской Америки (Бразилия и Мексика). Ряд интервью также был проведен с официальными представителями Генерального директората Европейской комиссии по внешним отношениям (Directorate General External Relations, RELEX) и представителями правительств третьих стран.

Опрос, проведенный в сети Интернет, охватил 138 молодежных организаций программных и третьих (партнерских) стран, включая все национальные агентства. Серьезный вклад в комплексную оценку эффективности программы для третьих стран также внес анализ официальных статистических данных, собранных в период реализации первого этапа.

Анализ российского участия был осуществлен в ходе общего анализа эффективности программы для третьих стран, результаты которого вошли в итоговый отчет о промежуточной оценке сотрудничества ЕС с третьими странами в рамках программы «Молодежь»³⁰.

Интервью с представителями российских молодежных организаций были проведены в период с 19 по 23 июня 2003 г. в двух городах – Москве и Санкт-Петербурге. Именно эта

группа респондентов представляла особый интерес для организаторов исследования, но в то же время являлась одной из наиболее труднодостижимых, прежде всего из-за частой смены сотрудников и фактического адреса организации. В связи с этим основное внимание в состоявшихся интервью было уделено не столько проектам и мероприятиям, относящимся к программе «Молодежь», сколько к повседневной деятельности организаций в целом.

Рабочим языком интервью был английский.

Состоялись четыре экспертных интервью с представителями каждой из указанных ниже организаций:

- «Поддержка сотрудничества молодежи» (Help to youth cooperation), Санкт-Петербург
- «Солдатские матери Санкт-Петербурга» (Soldier's Mothers of Saint Petersburg), Санкт-Петербург
- Молодежная группа межцерковного сотрудничества «Апостольский город – Невская перспектива» (Youth group of interchurch partnership – «Apostolic City – Nevskaya Perspektiva»), Санкт-Петербург
- «Дом дружбы» (Friends House), Москва

Число и статус участия в проектах, реализованных в период с 2000 по 2002 г. в рамках направления сотрудничества программы «Молодежь» с третьими странами, представлены в Табл. 1, позволяющей оценить масштаб участия двух российских городов, выбранных для анализа.

Таблица 1

Название организации	Роль в проекте	Программное мероприятие	Год реализации	Подрядчик (контрактор)
«Поддержка сотрудничества молодежи»	Партнер	Акция 1	2002	Нидерланды
«Солдатские матери Санкт-Петербурга»	Организатор	Акция 2	2001	Бельгия
	Организатор	Акция 2	2002	Бельгия
Молодежная группа межцерковного партнерства «Апостольский город – Невская перспектива»	Партнер	Акция 5	2001	Совет Европы
	Партнер	Акция 5	2002	Совет Европы
«Дом дружбы»	Организатор	Акция 2	2000	Великобритания

³⁰ Interim Evaluation of Third Country Cooperation of the Youth Programme 2000–2002. Final report. Ecosfera S.p.A. Roma. August 2003.

Рассматриваемые структуры представляют собой некоммерческие организации (НКО), учрежденные в 90-е гг. прошлого века. Деятельность этих НКО ориентирована, прежде всего, на работу и поддержку детей-сирот, детей-инвалидов, а также детей из социально неблагополучных семей; защиту их прав и проведение правовых консультаций; распространение ценностей мира и всеобщей солидарности; гражданское и религиозное воспитание; организацию культурных мероприятий.

Интервью с представителями выбранных НКО выявили следующие особенности:

- Основная деятельность рассматриваемых организаций сконцентрирована на реализации волонтерских программ, несмотря на отсутствие признания данного вида деятельности национальными органами власти, что значительно усложняет реализацию соответствующих мероприятий и проектов.
- Наличие партнерских отношений с западными НКО, поддерживающими инициативы российских организаций, а также включенность в работу международных сетей взаимодействия. Наиболее тесные и регулярные отношения сотрудничества установлены с США, Германией, Нидерландами, Данией и Великобританией.
- Высокий уровень информированности и осведомленности о программе «Молодежь» был зафиксирован у организаций, имевших неоднократный опыт реализации программных проектов (среди них: «Солдатские матери Санкт-Петербурга», Молодежная группа межцерковного партнерства «Апостольский город – Невская перспектива»).

С точки зрения осуществления **управления программными проектами (management)**, рассматриваемые организации не испытывали особенных сложностей, кроме нескольких ключевых:

- ограничения для участников в получении визы и разрешения на пребывание в стране, на территории которой реализуется программная инициатива;
- ограничения миграционного законодательства, особенно в отношении участников волонтерских программ;
- программные ограничения, препятствующие оперативному подтверждению заявок, направляемых в программный комитет;

- финансовые ограничения, устанавливающие высокие коэффициенты суточных и низкие коэффициенты на проезд и проживание участников проектов, особенно волонтерских программ; существенные налоговые ограничения, при которых НДС облагаются любые денежные средства, в том числе суточные (карманные деньги) участников проектов.

С точки зрения **результатов от реализации проектов (results and impact)**, большинство выполненных проектов в целом соответствовали ожиданиям и оказали влияние на дальнейшее развитие сотрудничества в молодежной сфере в России.

Практика участия российских организаций в волонтерских программах в России и за рубежом (*Акция 2*) оказала влияние на укрепление их мотивации к продолжению участия в мероприятиях подобного рода, способствовала получению новых знаний о принимающей стороне (стране – организаторе волонтерских инициатив) и навыков, необходимых для эффективного взаимодействия на международном уровне, главным образом, языковых навыков участников.

По результатам деятельности, направленной на поддержку сотрудничества в сфере молодежной политики на общеевропейском уровне (*Акция 5*), представители российских НКО высоко оценили роль обмена опытом реализации программных инициатив между различными участниками для подготовки новых проектов в молодежном секторе.

Для организаций в целом участие в программных мероприятиях способствовало усилению партнерских отношений с учрежденными международными сетями взаимодействия, установлению контактов с новыми участниками, представляющими программные страны и страны СНГ, развитию навыков проектного управления и накоплению опыта реализации проектов на национальном уровне (прежде всего, волонтерских программ).

С точки зрения **взаимодействия российских НКО с зарубежными организациями (partnership)**, эффективность партнерских отношений во многом зависела от уровня информированности организаций о деятельности друг друга; от степени осведомленности российских НКО о мероприятиях, реализуемых в рамках направления сотрудничества программы «Молодежь» третьими странами; от уровня владения английским языком.

На основании данных критериев участие России в программе не получило высокой оценки.

Также невысокой оказалась оценка **уровня включенности местных органов управления и местного сообщества в процесс подготовки и проведения программных проектов (local community involvement)**. Интервью показали, что основной интерес национальных органов управления продолжает находиться в сфере развития спорта, организации военных мероприятий и расширения участия в них молодежи и молодежных организаций. В основном в реализацию программных проектов были включены местные школы и сиротские приюты. Среди органов местного самоуправления, наиболее активно поддерживающих проекты программы «Молодежь», был отмечен муниципалитет г. Москвы, неоднократно оказывавший финансовую поддержку проектов по включению молодежи в проблемы окружающей среды и экологии, реализуемых местными НКО.

Однако, по словам экспертов, производивших оценку эффективности программы в России, данные по Москве не могут быть соотнесены с данными по России, и, следовательно, являются недостаточным основанием для оценки ситуации по стране в целом.

В отношении **уровня осведомленности (visibility)** российских организаций о деятельности программы «Молодежь» в рамках направления сотрудничества с третьими странами оценка участия России также оказалась невысокой. Среди всех опрошенных респондентов лишь некоторые располагали частичной информацией об *Акции 1*, полученной от зарубежных партнеров. Основными **источниками информации (dissemination)** являются информационные письма и брошюры, распространяемые зарубежными волонтерами в школах или университетах, а также Интернет. Интернет-источники, несмотря на свой потенциал и эффективность, в 2003 г. еще не получили широкого распространения в России, а пресса, в свою очередь, также незначительно освещала программные мероприятия, проводимые в России, – все это послужило основанием для низкой оценки участия России по данному показателю.

В ходе интервью также не было получено подтверждений поддержки реализации программы «Молодежь» в рамках национальных политических мер. Все проекты, реализованные в рассматриваемый период, финансировались зарубежными фондами (прежде всего, Фондом Сороса и другими донорскими организациями США) или в рамках европейских программ сотрудничества.

С точки зрения **устойчивости (sustainability and mainstreaming)**, проекты, реализованные в России на основе сотрудничества национальных и международных НКО, обусловили высокую степень заинтересованности российских участников в дальнейшем развитии программы, поиске новых партнеров из стран – членов ЕС, СНГ и других европейских стран и, соответственно, в укреплении международного сотрудничества на основе реализации новых программных проектов и инициатив.

Несмотря на отсутствие в странах СНГ национальных агентств и, в частности, невозможность прямого обращения российских НКО к программным инициативам, в ходе интервью было неоднократно подчеркнуто, что членство российских НКО в партнерских сетях сотрудничества и взаимодействия, учрежденных в странах ЕС, является на современном этапе единственным и наиболее эффективным механизмом участия России и других стран СНГ в направлении развития сотрудничества программы «Молодежь» с третьими странами.

Проведенные интервью в результате продемонстрировали вполне позитивное отношение российских молодежных некоммерческих организаций к программе «Молодежь» и инициативам Европейского сообщества в сфере молодежной политики. Участие России в программных мероприятиях рассматривается российскими организациями как шаг к включению в общеевропейский процесс объединения и интеграции.

Анализ реализации программы в третьих странах позволил экспертам сделать следующие выводы.

Согласно полученным результатам, в период с 2000 по 2002 г. направление сотрудничества программы «Молодежь» с третьими странами в целом оказалось достаточно результативным, что обусловило дальнейшее углубление и увеличение доли финансирования данного направления в рамках второго этапа программы (2007–2013 гг.).

Реализованный этап программы для третьих стран продемонстрировал соответствие стратегии сотрудничества ЕС со странами-не членами и в целом удовлетворял потребностям обозначенных в рамках программы целевых групп. Кроме того, практика реализации программы для третьих стран показала согласованность используемых инструментов с общими целями и задачами программы и, соответственно, их применимость для третьих стран.

С точки зрения результативности и эффективности направления сотрудничества

программы с третьими странами, достигнутые результаты также оказались удовлетворительными, и полученные оценки свидетельствуют о позитивном влиянии программных мероприятий на расширение возможностей молодежи и работников молодежной сферы в рассматриваемых странах.

Удовлетворительной также является оценка реализации программы с точки зрения показателя устойчивости (*sustainability*). На момент проведения оценки большинство молодых людей, принявших участие в Акции 1 и Акции 2 первого этапа программы, были вовлечены в новые программные мероприятия, направленные на развитие сотрудничества с третьими странами в молодежной сфере. Весомый вклад в расширение участия в программе молодежи и работников молодежной сферы из третьих стран внесли мероприятия Акции 5, благодаря реализации которых оказалось возможным говорить о развитии сотрудничества с третьими странами в будущем.

И наконец, не очень высокой, но в целом удовлетворительной оказалась оценка уровня осведомленности (*visibility*) молодежных организаций и молодежи из третьих стран о программе «Молодежь» и о ее целях и задачах в отношении третьих стран, главным образом, благодаря активным действиям со стороны Европейской комиссии, национальных агентств и различных международных организаций.

Однако, несмотря на достаточно положительную оценку участия в программе третьих стран, **общая оценка участия России является невысокой**, что объясняется:

- низким уровнем информированности российских молодежных организаций о мероприятиях, реализуемых в рамках направления сотрудничества программы «Молодежь» с третьими странами;
- низким уровнем владения иностранными языками, осложняющим возможность эффективного международного взаимодействия с зарубежными партнерскими организациями;
- низким уровнем включенности (участия) местных органов управления и местного сообщества в поддержку программных проектов и приоритетностью других направлений, таких как спорт и военная подготовка, перед направлениями, затрагиваемыми программой;
- невозможностью оценить общероссийский уровень участия российской молодежи и работников молодежной

сферы в программе вследствие недостаточной представленности в анализе российских НКО (всего четыре организации);

- отсутствием регулярной информации и неразвитостью информационных источников;
- отсутствием поддержки, в том числе финансовой, программы «Молодежь» в рамках национальной политики;
- недостатками национальной законодательной базы, регулирующей деятельность российских и зарубежных НКО на территории России, и негибкостью системы налогообложения, затрудняющей финансирование и, соответственно, реализацию программных мероприятий в России;
- и, самое **главное, отсутствием национального агентства**, являющегося проводником, основой и залогом эффективного выполнения программных проектов на территории партнерских стран.

На основе выполненного анализа представляется важным сформулировать следующие **рекомендации для повышения качества и эффективности участия России в программе «Молодежь»** в период 2007–2013 гг.

Важным для России является продолжение ее участия в мероприятиях программы, направленных на развитие сотрудничества с третьими странами, прежде всего в Акции 3 второго этапа программы.

Участие в Акции 3, разработанной специально для третьих стран и с учетом преимуществ и недостатков первого этапа программы, позволит не только увеличить количество участвующих в программе российских представителей (молодежи, молодежных организаций, работников молодежной сферы), но и предоставит России новые возможности участия в управлении программой.

В связи с этим большая заинтересованность России в программном членстве, прежде всего на национальном политическом уровне, обеспечит участие России в разработке ежегодных рабочих планов программы и планировании бюджета с учетом национальных интересов, перспектив и задач молодежной политики. Также более стабильное участие России обеспечит лучшую представленность страны при оценке и мониторинге этапов реализации программы; позволит России принимать активное участие в адаптации целей и задач программы к происходящим социаль-

но-экономическим и политическим изменениям для лучшего соответствия программы национальным приоритетам.

Усиление участия России обеспечит развитие международных отношений в сфере молодежной политики, позволит российским молодежным организациям определить новые пути к международному взаимодействию в контексте деятельности международных сетевых партнерств, повысит их роль в выработке национальной и международной молодежной политики.

Действия по укреплению и расширению участия России в мероприятиях программы, ориентированных на сотрудничество с третьими странами, безусловно, будут иметь положительный эффект, однако в целом окажутся малоэффективными и недостаточными для всесторонней интеграции страны в международный контекст взаимодействия в сфере молодежной политики. Прежде всего, этому не будет способствовать минимальный объем финансирования Акции 3, выделяемый из общего бюджета программы. В структуре бюджета второго этапа программы на 2007–2013 гг. объем финансирования третьего программного мероприятия составил **6%**, что, учитывая количество третьих стран (страны СНГ, страны Восточной и Юго-Восточной Европы и др.), для которых открыты программные проекты и инициативы, оставляет небольшие возможности для России в удовлетворении имеющихся потребностей участия в международных программах по развитию молодежной сферы в стране.

В таких условиях России необходимо развивать собственный подход к развитию сотрудничества в сфере молодежной политики как на национальном, так и на международном уровне. Наиболее эффективным представляется продолжение работы в направлении реализации Федеральной целевой программы «Молодежь России», первый этап которой был рассчитан на период 2001–2005 гг. Также, принимая во внимание опыт реализации мероприятий в рамках первого этапа программы «Молодежь России» и участия России в проектах программы ЕС «Молодежь», эффективной может оказаться многоуровневая модель сотрудничества России в сфере молодежной политики, учитывающая потребности городов, регионов, страны в целом, и создающая

необходимые условия для взаимодействия городов, городов и регионов, регионов между собой, регионов со странами-партнерами (например, стран СНГ и странами Восточной и Юго-Восточной Европы), а также со странами – членами Европейского союза. Источники финансирования при данной модели могут определяться в зависимости от уровня взаимодействия (бюджет города, региона, федеральный бюджет, их объединение с учетом целей и задач проектов, а также при участии зарубежных источников финансирования в случае реализации международных проектов). Действующая в России и учитывающая потребности России многоуровневая модель сотрудничества может способствовать развитию молодежной сферы на национальном уровне, учитывая опыт зарубежных программ и во взаимодействии с ними.

В настоящее время Россия продолжает испытывать потребность в инициативах, направленных на гармонизацию общественной жизни, преодоление социальной напряженности в обществе, укрепление гражданственности и толерантного отношения к проявлениям многонационального и поликультурного общества. Так, согласно недавним оценкам отечественных социологов, уровень терпимости российских школьников к представителям других национальностей в настоящее время не является высоким, их отношение к языку, традициям, образу жизни, национальности, религии сверстников других этнических групп является не до конца сформированным, что приводит к проявлениям скрытой или явной неприязни уже в юношеском возрасте³¹. В связи с этим важно отметить, что, так же как и для европейских государств, проблема взаимодействия различных культур и, соответственно, национальностей является для России исключительно актуальной. Располагая опытом регулирования многонациональных отношений, государству необходимо предпринимать шаги по их дальнейшему укреплению в соответствии с демократическими ценностями. Такими шагами могут стать национальные инициативы и программы, поддерживаемые на федеральном уровне, а также использование опыта европейских государств, особенно последних лет, связанных с процессами европейской интеграции.

³¹ Тройка по толерантности. Подростки-москвичи разных национальностей с трудом учатся понимать и уважать друг друга // Российская газета. Федеральный выпуск. № 4321. 22 марта 2007 г.