

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2025.53.38.012

Эволюция институциональной структуры молодежной политики в странах ЕС

Ямалова Эльвира Наилевна

Доктор политических наук,
профессор кафедры политологии и связей с общественностью,
Уфимский университет науки и технологий,
450076, Российская Федерация, Уфа, ул. Заки Валиди, 32;
e-mail: yamalovaen@mail.ru

Аннотация

Настоящая статья посвящена комплексному анализу эволюции институциональной структуры молодежной политики в странах Европейского Союза. Рассматривается процесс перехода от национальных инициатив к скоординированной наднациональной стратегии, ключевую роль в котором сыграла Белая книга ЕС «Новый импульс для европейской молодежи» (2001 г.). Особое внимание уделяется концепции «интегрированной молодежной политики» и механизмам взаимодействия различных уровней управления — от наднационального до муниципального. В статье систематизированы ключевые вызовы, стоящие перед сектором: углубление регионального неравенства, разрыв в реализации общих целей на местном уровне, фрагментарность межведомственного сотрудничества и кризис репрезентативности институционализированных молодежных структур. На основе анализа поляризации подходов и противоречий между ключевыми акторами делается вывод о необходимости перехода к сетевой модели организации. Обосновывается, что будущее эффективной молодежной политики зависит от синтеза универсальных услуг и адресных программ, баланса профессионализма и гражданской инициативы, а также от учета мнения самой молодежи как равноправного участника политического процесса.

Для цитирования в научных исследованиях

Ямалова Э.Н. Эволюция институциональной структуры молодежной политики в странах ЕС // Теории и проблемы политических исследований. 2025. Том 14. № 9А. С. 47-52. DOI: 10.34670/AR.2025.53.38.012

Ключевые слова

Молодежная политика, страны ЕС, интегрированная молодежная политика, Белая книга, управление посредством информации, открытый метод координации, региональное неравенство, молодежное участие, институциональная структура, молодежные организации, социальная интеграция, сетевое управление, неформальное образование.

Введение

Молодежная политика в странах Европейского Союза представляет собой сложный, многоуровневый механизм, эволюционировавший от национальных инициатив к скоординированной наднациональной стратегии. Успех этой политики зависит от единства основополагающих элементов: наличия общих целей, эффективных институциональных структур для их реализации и развитой сети ключевых партнеров [Смирнов, Слабкая, Новиков, 2022; Chisholm, Kovacheva, 2002; Loncle et al., 2012; Siurala, 2007]. Начиная с 1980-х годов, Совет Европы заложил фундамент общей платформы, однако основой конвергенции стала публикация Белой книги Европейского Союза «Новый импульс для европейской молодежи» в 2001 году [Timmerman, 2009]. Этот документ, дополненный впоследствии «Европейским молодежным пактом» 2005 года, обозначил приоритеты, разделяемые сегодня большинством государств-членов ЕС: содействие участию молодежи в общественной жизни, восприятие молодых людей как ресурса, улучшение условий для их самостоятельной жизни, усиление социальной интеграции и поддержка культурного разнообразия. Ключевым концептом современной повестки стала «интегрированная молодежная политика», подразумевающая осознанную координацию всех служб, работающих с молодыми людьми, для преодоления ведомственных барьеров [Denstad et al., 2009].

Основная часть

Организационная структура европейской молодежной политики характеризуется распределенностью полномочий. На наднациональном уровне Совет Европы и Европейская комиссия не обладают прямым мандатом на управление национальными политиками, их роль сводится к «управлению посредством информации». Совет Европы реализует эту функцию через формирование стандартов, таких как «Пересмотренная Европейская хартия об участии молодежи в жизни на местном и региональном уровне» (2004), и проведение экспертных обзоров национальной молодежной политики. Европейский Союз, в свою очередь, использует Открытый метод координации, который предполагает сбор и анализ данных по ключевым темам, проведение структурированных диалогов с заинтересованными сторонами и реализацию рамочных программ, таких как «Erasmus+» [La Cava et al., 2006; Siurala, 2007; Timmerman, 2009; Williamson, 2007].

Важнейшими проводниками этой политики выступают молодежные организации, действующие через национальные советы и представленные на международной арене Европейским молодежным форумом. Исследовательское сообщество также вносит вклад в формирование повестки, создавая сети и институты, которые обеспечивают научное обоснование принимаемых решений. На национальном и, особенно, на региональном и муниципальном уровнях происходит непосредственная реализация политики через широкий спектр акторов [Loncle et al., 2012].

Несмотря на развитую архитектуру, современная европейская молодежная политика сталкивается с рядом системных вызовов, требующих переосмысления сложившихся подходов. Первый и, пожалуй, наиболее фундаментальный вызов связан с признанием и преодолением растущего разрыва в условиях жизни молодежи между различными регионами Европы. Исследования фиксируют углубляющееся неравенство: в то время как молодые люди в

Северной и Западной Европе в целом имеют доступ к качественному образованию, рынку труда и развитой инфраструктуре досуга, их сверстники в Центральной и Восточной Европе сталкиваются с проблемами «утечки мозгов», ограниченности возможностей в сельской местности, роста социальной исключенности. Второй важной областью для совершенствования является преодоление «разрыва в реализации» [Emmonds et al., 2024; Williamson, 2007]. Несмотря на конвергенцию целей на уровне Белой книги, их имплементация на региональном и местном уровнях зачастую носит фрагментарный характер. Многие муниципалитеты, ссылаясь на конституционную автономию, реализуют собственную политику, слабо коррелирующую с национальными и европейскими ориентирами. Для сокращения этого разрыва необходим переход от целеполагания к разработке национальных программ с измеримыми подцелями, вовлечению региональных акторов в процесс их создания и внедрению систем мониторинга и оценки, основанных на данных.

Тесно связан с этим и разрыв между видением и практикой, особенно заметный в реализации концепции «интегрированной молодежной политики». На практике межсекторное сотрудничество часто ограничивается ситуативными проектами в области молодежной работы, образования и социальной защиты, не перерастая в системную координацию. Критика в адрес «Европейского молодежного пакта», прозвучавшая в Декларации австрийского председательства 2006 года, о том, что он не реализуется, остается актуальной и сегодня. Для восстановления доверия к политике ЕС необходимо систематическое выявление и анализ этих пробелов, а также тиражирование успешных примеров реальной интеграции усилий различных ведомств [Denstad et al., 2009].

Усложнение самого процесса перехода во взрослую жизнь, который стал более индивидуализированным, непредсказуемым и подверженным влиянию глобальных трендов, требует усиления научной обоснованности политики. Европейская молодежь представляет собой «атомизированную мозаику», где традиционные социальные структуры утратили свое определяющее значение, а на смену им пришли цифровые сообщества и гибридные идентичности. Для адекватного реагирования на эту сложность политики как никогда нуждаются в качественных и количественных исследованиях, выходящих за рамки узких дисциплинарных подходов. Требуется междисциплинарный синтез, объединяющий усилия социологов, психологов, педагогов и экономистов для понимания сложных взаимосвязей между досугом, образованием, занятостью и жильем в жизни молодого человека [Emmonds et al., 2024].

Также, существует проблемы внутренней динамики молодежной сферы, где взаимодействие ключевых акторов — политиков, практикующих молодежных работников и исследователей — часто осложняется различиями в институциональных языках, риторике и устоявшихся интересах. Существуют значительные расхождения в понимании того, как должна распределяться ответственность за организацию работы с молодежью. В одних странах (например, в Финляндии) доминирует государственный сектор с его акцентом на профессионализацию и универсальные услуги. В других (Мальта, страны Южной Европы) ключевую роль играет сектор, делающие ставку на волонтерство и гражданскую активность. Третьи, под влиянием неолиберальной повестки, все активнее вовлекают частный бизнес. Это порождает поляризацию мнений: муниципальные работники критикуют волонтеров за непрофессионализм, а НПО обвиняют государство в бюрократизации и подавлении гражданской инициативы. Поиск баланса между профессиональной экспертизой и гражданской энергией, между государственным финансированием и независимостью третьего сектора остается одной из ключевых задач [Emmonds et al., 2024].

Аналогичная поляризация наблюдается и в подходах к профилактике. «Скандинавская модель» делает ставку на универалистскую раннюю профилактику, создавая равные возможности для всех молодых людей через развитую сеть досуговых и информационных услуг. «Англо-американская модель» чаще фокусируется на адресном вмешательстве концентрируя ресурсы на работе с «проблемной» молодежью в рамках краткосрочных проектов. Третий подход, ориентированный на заботу и реинтеграцию, работает с теми, кто уже столкнулся с серьезными трудностями. Однако, по мнению автора, эти парадигмы не являются взаимоисключающими. Современная эффективная молодежная политика должна стремиться к синтезу, обеспечивая, с одной стороны, надежную «базовую платформу» универсальных услуг, а с другой — сохраняя гибкость для запуска адресных программ и наличия служб реинтеграции.

Внедрение управленческих методов, заимствованных из частного сектора, также вызывает дискуссии. Молодежные работники справедливо сопротивляются избыточной бюрократизации. Такие элементы, как стратегическое планирование, управление изменениями и оценка эффективности, необходимы для адаптации молодежной работы к новым реалиям, например, к переходу молодых людей в цифровую среду. Ключевым является поиск баланса между операционным управлением и стратегическим менеджментом.

Не менее сложным является вопрос о горизонтальной координации, то есть о поиске работающих административных моделей для реализации «интегрированной политики». Основным для легитимности всей системы остается вопрос представительства и учета голоса молодежи. Сегодня монополия на это представительство во многом принадлежит институционализированным молодежным организациям и национальным молодежным советам. Однако значительная часть молодых людей, особенно из уязвимых групп или предпочитающих неформальные способы самовыражения, остается «неуслышанной». Практика «соуправления» в Совете Европы, где представители правительств и НПО совместно принимают решения, является вдохновляющей, но недостаточной. Назрела необходимость в разработке новых методов подлинного участия, которые обладали бы реальной властью и воспринимались самой молодежью как действенный инструмент влияния. Это требует интеграции различных типов знания: не только «официального», но и «другого» и «молчаливого» [Loncle et al., 2012].

Таким образом, современная молодежная политика в ЕС находится в точке бифуркации. С одной стороны, она обладает развитой институциональной структурой и общим пониманием целей. С другой — она сталкивается с внутренними противоречиями, разрывами между уровнями управления и вызовами стремительно меняющегося мира. Переход к «сетевой форме организации», основанной на открытом взаимодействии, критической саморефлексии всех участников является необходимым условием для того, чтобы европейская молодежная политика оставалась релевантной и эффективной в XXI веке.

Заключение

Проведенный анализ свидетельствует о том, что молодежная политика Европейского Союза, пройдя длительный путь институционализации, сформировалась как сложный многоуровневый механизм. Ее эволюция от разрозненных национальных инициатив к общей стратегии, закреплённой в Белой книге 2001 года, позволила достичь консенсуса в понимании ключевых приоритетов: поддержка участия, социальной интеграции и развития человеческого капитала молодых людей. Тем не менее, наличие общих целей и развитой инфраструктуры не гарантирует автоматической эффективности.

Современная европейская молодежная политика сталкивается с фундаментальным вызовом — преодолением множественных «разрывов», которые носят системный характер и проявляются в различных плоскостях: между благополучными и депрессивными регионами, между декларациями на наднациональном уровне и реальной практикой на местах, между секторами образования, социальной защиты и досуга, между институционализированными формами представительства и «неуслышанным» большинством молодежи, а также между профессиональным сообществом и волонтерским движением.

В этих условиях дальнейшее развитие политики невозможно в рамках иерархических структур или копирования успешных национальных моделей. Ответом на усложнение социальной реальности, атомизацию молодежи и кризис доверия к традиционным институтам может стать только переход к «сетевой парадигме», реализация которой предполагает отказ от унифицированных решений в пользу контекстуального подхода, где общие европейские принципы адаптируются к локальным условиям через диалог всех заинтересованных сторон.

Библиография

1. Смирнов О. А., Слабкая Д. Н., Новиков А. В. Особенности формирования молодежной политики Китая // Теории и проблемы политических исследований. – 2022. – Т. 11. – №. 2А. – С. 140.
2. Смирнов О. А., Новиков А. В., Слабкая Д. Н. Подходы к реализации политических инструментов формирования систем поддержки талантливой молодежи: обобщение международного опыта // Теории и проблемы политических исследований. – 2024. – Т. 13. – №. 7-1. – С. 127-134.
3. Chisholm L., Kovacheva S. Exploring the European youth mosaic: The social situation of young people in Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 2002.
4. Denstad F. Y. et al. Youth Policy Manual: How to develop a national youth strategy. – Council of Europe, 2009.
5. Emmonds S. et al. Youth sport participation trends across Europe: implications for policy and practice // Research quarterly for exercise and sport. – 2024. – Т. 95. – №. 1. – С. 69-80.
6. La Cava G. et al. Young people in south eastern Europe: From risk to empowerment. – Washington, DC: World Bank, 2006.
7. Loncle P. et al. Youth participation: Strong discourses, weak policies—a general perspective // Youth Participation in Europe. – Policy Press, 2012. – С. 21-38.
8. Siurala L. A European framework for youth policy. What is necessary and what has already been done? // Diskurs Kindheits-und Jugendforschung. – 2007. – Т. 2. – №. 4. – С. 377-390.
9. Timmerman G. Youth policy and participation: An analysis of pedagogical ideals in municipal youth policy in the Netherlands // Children and Youth Services Review. – 2009. – Т. 31. – №. 5. – С. 572-576.
10. Williamson H. A complex but increasingly coherent journey? The emergence of youth policy in Europe // Youth & Policy. – 2007. – №. 95.

Evolution of the Institutional Structure of Youth Policy in EU Countries

El'vira N. Yamalova

Doctor of Political Sciences,
Professor of the Department of Political Science and Public Relations,
Ufa University of Science and Technology,
450076, 32, Zaki Validi str., Ufa, Russian Federation;
e-mail: yamalovaen@mail.ru

Abstract

This article is devoted to a comprehensive analysis of the evolution of the institutional structure of youth policy in the European Union countries. The process of transition from national initiatives

to a coordinated supranational strategy is examined, in which the EU White Paper "A New Impetus for European Youth" (2001) played a key role. Particular attention is paid to the concept of "integrated youth policy" and the mechanisms of interaction between various levels of governance — from supranational to municipal. The article systematizes the key challenges facing the sector: deepening regional inequality, a gap in the implementation of common goals at the local level, fragmentation of interdepartmental cooperation, and the crisis of representativeness of institutionalized youth structures. Based on the analysis of the polarization of approaches and contradictions between key actors, a conclusion is drawn about the need to transition to a network model of organization. It is substantiated that the future of effective youth policy depends on the synthesis of universal services and targeted programs, the balance between professionalism and civic initiative, as well as on taking into account the opinion of young people themselves as equal participants in the political process.

For citation

Yamalova E.N. (2025) Evolyutsiya institutsional'noy struktury molodezhnoy politiki v stranakh ES [Evolution of the Institutional Structure of Youth Policy in EU Countries]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 14 (9A), pp. 47-52. DOI: 10.34670/AR.2025.53.38.012

Keywords

Youth policy, EU countries, integrated youth policy, White Paper, governance through information, open method of coordination, regional inequality, youth participation, institutional structure, youth organizations, social integration, network governance, non-formal education.

References

1. Chisholm, L., & Kovacheva, S. (2002). *Exploring the European youth mosaic: The social situation of young people in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
2. Denstad, F.Y., et al. (2009). *Youth Policy Manual: How to develop a national youth strategy*. Council of Europe.
3. Emmonds, S., et al. (2024). Youth sport participation trends across Europe: implications for policy and practice. *Research Quarterly for Exercise and Sport*, 95(1), 69–80.
4. La Cava, G., et al. (2006). *Young people in south eastern Europe: From risk to empowerment*. Washington, DC: World Bank.
5. Loncle, P., et al. (2012). Youth participation: Strong discourses, weak policies—a general perspective. In *Youth Participation in Europe* (pp. 21–38). Policy Press.
6. Siurala, L. (2007). A European framework for youth policy. What is necessary and what has already been done? *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, 2(4), 377–390.
7. Smirnov, O.A., Novikov, A.V., & Slabkaia, D.N. (2024). Podkhody k realizatsii politicheskikh instrumentov formirovaniia sistem podderzhki talantlivoi molodezhi: obobshchenie mezhdunarodnogo opyta [Approaches to the implementation of political instruments for forming support systems for talented youth: a synthesis of international experience]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 13(7-1), 127–134.
8. Smirnov, O.A., Slabkaia, D.N., & Novikov, A.V. (2022). Osobennosti formirovaniia molodezhnoi politiki Kitaia [Features of the formation of youth policy in China]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 11(2A), 140.
9. Timmerman, G. (2009). Youth policy and participation: An analysis of pedagogical ideals in municipal youth policy in the Netherlands. *Children and Youth Services Review*, 31(5), 572–576.
10. Williamson, H. (2007). A complex but increasingly coherent journey? The emergence of 'youth policy' in Europe. *Youth & Policy*, (95).