



ANALYSIS OF THE INCUBATION MODEL OF YOUTH POLICY IN DEVELOPING THE GOVERNANCE POTENTIAL OF UZBEKISTAN BASED ON THE EXPERIENCE OF FINLAND

Bobur Bakhromovich Farmanov
Independent Researcher,
Tashkent State Transport University
farmanovbb@gmail.com
Tashkent, Uzbekistan

ABOUT ARTICLE

Key words: youth policy, incubation model, governance potential, comparative institutional analysis, content analysis, Finnish experience, YGPI index, Uzbekistan.

Received: 04.09.26

Accepted: 05.09.26

Published: 06.09.26

Abstract: The article analyzes the youth policy incubation model as a mechanism for developing state governance potential. Using comparative institutional analysis, Finland's experience is compared with reforms in Uzbekistan. The study proposes the Youth Governance Potential Index (YGPI) and shows that Uzbekistan's youth infrastructure is not yet sufficiently transformed into stable institutional representation.

ФИНЛЯНДИЯ ТАЖРИБАСИ АСОСИДА ЎЗБЕКИСТОННИНГ БОШҚАРУВ САЛОҲИЯТИНИ РИВОЖЛАНТИРИШДА ЁШЛАР СИЁСАТИНИНГ ИНКУБАЦИОН МОДЕЛИНИ ТАҲЛИЛ ҚИЛИШ

Бобур Баҳромович Фарманов
Мустақил изланувчи,
Тошкент давлат транспорт университети
farmanovbb@gmail.com
Тошкент, Ўзбекистон

МАҚОЛА ҲАҚИДА

Калит сўзлар: ёшлар сиёсати, инкубацион модель, бошқарув салоҳияти, қиёсий институционал таҳлил, контент-таҳлил, Финляндия тажрибаси, YGPI индекси, Ўзбекистон.

Аннотация: Мақолада ёшлар сиёсатининг инкубация модели давлат бошқарув салоҳиятини ривожлантириш механизми сифатида таҳлил қилинади. Қиёсий институционал таҳлил асосида Финляндия тажрибаси Ўзбекистондаги ислохотлар билан солиштирилади. Тадқиқотда Ёшлар бошқарув салоҳияти

индекси (ЙГПИ) таклиф этилиб,
Ўзбекистонда ёшлар инфратузилмаси
барқарор институционал вакилликка ҳали
етарли даражада айланмагани кўрсатилади.

АНАЛИЗ ИНКУБАЦИОННОЙ МОДЕЛИ МОЛОДЁЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗВИТИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА УЗБЕКИСТАНА НА ОСНОВЕ ОПЫТА ФИНЛЯНДИИ

Бобур Бахромович Фарманов

Самостоятельный соискатель,

Ташкентский государственный университет транспорта

farmanovbb@gmail.com

Ташкент, Узбекистан

О СТАТЬЕ

Ключевые слова: молодёжная политика, инкубационная модель, управленческий потенциал, сравнительный институциональный анализ, контент-анализ, опыт Финляндии, индекс YGPI, Узбекистан.	Аннотация: В статье анализируется инкубационная модель молодёжной политики как механизм развития управленческого потенциала государства. На основе сравнительного институционального анализа опыт Финляндии сопоставляется с реформами в Узбекистане. В исследовании предложен Индекс управленческого потенциала молодежи (YGPI), который показывает, что молодёжная инфраструктура Узбекистана пока недостаточно трансформирована в устойчивое институциональное представительство.
---	--

Введение. В условиях глобализации и цифровой трансформации качество государственного управления всё в большей степени зависит от обновляемости кадрового потенциала. Молодёжь перестаёт восприниматься исключительно как объект социальной защиты и рассматривается как стратегический ресурс воспроизводства управленческих кадров. Для Узбекистана этот тезис имеет особое значение: согласно официальным оценкам, лица моложе 30 лет составляют около 60 % населения страны, общая численность которого в 2026 году превысила 38 млн человек (ЮНИСЕФ, 2023). Подобная демографическая структура формирует «окно возможностей», реализация которого зависит от институциональных механизмов, преобразующих демографический ресурс в управленческий потенциал.

Под управленческим потенциалом молодёжи в настоящей работе понимается способность политико-административной системы формировать у молодых граждан управленческие компетенции и обеспечивать их переход к реальному участию в принятии

государственных решений. В качестве аналитической рамки автор предлагает рассматривать молодёжную политику как инкубационную модель – последовательность стадий, через которые система «проводит» молодого человека: вовлечение, развитие (инкубация), представительство и, наконец, участие в управлении. В отличие от преимущественно сервисной (социально-защитной) модели, инкубационная рамка акцентирует не предоставление услуг, а формирование и институциональное включение управленческих субъектов. Данная концептуализация опирается на исследования о «кадровом конвейере» и наращивании потенциала молодёжи (Brookings, 2025; Youth Democracy Cohort, 2024) и носит качественный характер.

Несмотря на масштабные инвестиции Узбекистана в молодёжную сферу, сохраняется значительный разрыв между социальным положением молодёжи и её включённостью в управление. По данным совместного обследования Всемирного банка и ЮНИСЕФ, около 42 % молодёжи в возрасте 18–30 лет не охвачены образованием, занятостью или профессиональной подготовкой (показатель NEET), а молодые люди вдвое чаще оказываются безработными по сравнению со средним уровнем (ЮНИСЕФ, 2023). При этом единый национальный индекс оценки эффективности молодёжной политики до настоящего времени находится в стадии разработки (Youth Policy of Uzbekistan, 2023), что указывает на дефицит инструментов мониторинга и обратной связи.

Финляндия выбрана в качестве референтного случая как страна с одной из наиболее институционализированных в мире систем молодёжного участия. Молодёжная политика здесь опирается на Закон о молодёжи (1285/2016) и реализуется через общенациональную межведомственную программу VANUPO, статутные молодёжные советы во всех муниципалитетах и регионах благополучия, а также Государственный молодёжный совет, обладающий мандатом ежегодной оценки (ОЭСР, 2021; Youth Wiki, 2024). Сопоставление двух систем позволяет качественно выявить, какие институциональные элементы обеспечивают переход от инкубационных «входов» к управленческим «выходам».

Цель статьи – на основе качественного сравнительного институционального анализа выявить структурные ограничения инкубационной модели молодёжной политики Узбекистана в свете финляндского опыта и сформулировать практические рекомендации. Задачи: (1) реконструировать институциональную архитектуру молодёжной политики Финляндии и Узбекистана; (2) сопоставить ключевые социально-демографические показатели на основе официальной статистики; (3) рассмотреть инкубационную модель как аналитическую рамку и определить, на какой стадии возникают основные потери

потенциала; (4) предложить рекомендации. Исследовательский вопрос: почему значительные инвестиции в молодёжь не всегда конвертируются в её институциональное участие в управлении и какие институциональные условия эту конверсию обеспечивают?

Обзор литературы. Финляндская модель молодёжной политики неоднократно описывалась как образец институционализированного участия. Общее руководство сферой осуществляет Министерство образования и культуры, а стратегические приоритеты каждые четыре года закрепляются правительственной программой VANUPO, охватывающей всю молодёжь до 29 лет (около 1,8 млн человек) с особым акцентом на возраст 12–25 лет (ОЭСР, 2021). Программа носит межведомственный характер и ставит три цели: обеспечение равных возможностей и противодействие социальной эксклюзии; формирование у молодёжи навыков участия и влияния на политику; повышение безопасности молодёжи (Министерство образования и культуры Финляндии, 2024).

Особенностью финляндской системы является законодательное закрепление участия на местном уровне. Согласно Закону о муниципалитетах (410/2015, § 26), каждый муниципалитет обязан создать молодёжный совет или аналогичную структуру; с 2023 года требование распространено и на регионы благополучия (Nuva ry, 2025; Youth Wiki, 2024). Первый молодёжный совет был учреждён в Кангасала в 1995 году. На национальном уровне действуют Союз местных молодёжных советов (Nuva ry) и Государственный молодёжный совет, наделённый статутной функцией ежегодной оценки реализации VANUPO и проведения межсекторальных экспертиз (Государственный молодёжный совет Финляндии, 2025). Вместе с тем институциональные исследования указывают на ограниченность реального влияния этих структур: молодёжные советы характеризуются как «коммуникативные сети», воздействие которых сводится преимущественно к небольшим корректировкам, а их ценность во многом состоит в легитимации решений и создании площадок обмена (Local State-Society Relations in Finland, 2020). Этот нюанс важен: даже в зрелой системе стадия представительства не достигает максимума.

Молодёжная политика Узбекистана пережила период интенсивной институциональной перестройки. Агентство по делам молодёжи было образовано указом Президента от 30 июня 2020 года, а указом ПУ-18 от 20 января 2024 года передано в подчинение Кабинета Министров (yuz.uz, 2024). В структуру Агентства входят центральный аппарат, региональные подразделения, Институт исследования проблем молодёжи и подготовки перспективных кадров, а также молодёжный медиахолдинг (intermol, 2023). Реализуются программа «Yoshlar daftari», фонд «Эл-юрт умиди» (объём

финансирования вырос с 200 млрд сумов в 2022 году до 500 млрд в 2024-м, благодаря чему более 1000 молодых людей прошли обучение за рубежом) и крупные предпринимательские инструменты, включая Фонд развития молодёжного предпринимательства объёмом 100 млн долл. США (The Asia Today, 2024; PRNewswire, 2025). Действуют молодёжные парламенты при палатах Олий Мажлиса. С октября 2024 года при поддержке Швейцарии реализуется совместная программа ООН по инклюзивному, ориентированному на молодёжь местному управлению в 12 пилотных районах Сурхандарьинской, Кашкадарьинской, Хорезмской и Ташкентской областей (ПРООН, 2025; ЮНИСЕФ, 2026).

Теоретико-методологической рамкой исследования служит новый институционализм. Сравнительный институциональный анализ М. Аоки трактует институты как устойчивые равновесия совместных ожиданий и подчёркивает взаимозависимость государства, общества и хозяйственных акторов (Aoki, 2001). Исторический институционализм (Hall, Taylor, 1996; Thelen, 1999; Pierson, 2000) объясняет различия траекторий через зависимость от пройденного пути (path dependence) и критические развилки. Концепция трансфера политики (Dolowitz, Marsh, 2000) подчёркивает, что заимствование институтов есть не копирование, а «перевод» под национальный контекст – поэтому финляндский опыт рассматривается не как готовый шаблон, а как источник институциональных принципов. Следует отметить, что строгое количественное измерение управленческого потенциала молодёжи затруднено из-за отсутствия стандартизированных сопоставимых индикаторов: существующие индексы (например, Индекс развития молодёжи Содружества) измеряют развитие молодёжи в целом, но не институциональную конверсию участия (Commonwealth Secretariat, 2023). Поэтому в настоящей работе применяется качественный, а не индексный подход.

Методология. Исследование носит качественный, сравнительный и интерпретативный характер. Оно опирается на анализ официальных документов и вторичных источников: Закона о молодёжи Финляндии (1285/2016) и Закона о муниципалитетах (410/2015), программы VANUPO 2024–2027, указов Президента Республики Узбекистан (2020; ПУ-18, 2024), Стратегии «Узбекистан – 2030», материалов ОЭСР и платформы Youth Wiki Европейской комиссии, отчётов агентств ООН (ЮНИСЕФ, ПРООН), а также статистических баз ILOSTAT и Всемирного банка.

Основным методом выступает сравнительный институциональный анализ, проводимый по пяти измерениям: (1) нормативно-правовая база; (2) организационная архитектура; (3) механизмы участия; (4) ресурсное обеспечение; (5) подотчётность и

мониторинг. Логика сравнения следует историко-институциональной перспективе, фиксирующей критические развилки реформ и эффекты зависимости от пройденного пути (Pierson, 2000). Для интерпретации результатов используется авторская концептуальная рамка инкубационной модели (четыре стадии: вовлечение, инкубация, представительство, управление), позволяющая определить, на какой стадии происходят основные потери управленческого потенциала.

Важное методологическое ограничение исследования состоит в том, что прямое количественное сопоставление управленческого потенциала молодёжи невозможно из-за отсутствия единых сопоставимых индикаторов и различий в определениях (в частности, в возрастных границах статистики). Поэтому количественные данные (показатель NEET, демографические доли, объёмы финансирования) приводятся с указанием источника и возрастного охвата и используются как иллюстративный контекст, а не как основа сводного индекса. Сравнение носит структурно-институциональный, а не рейтинговый характер.

Анализ и обсуждение

4.1. Институциональная архитектура: сравнение

Сопоставление по пяти институциональным измерениям (таблица 1) показывает, что различие между двумя системами носит прежде всего структурный характер. Финляндия отличается глубоким законодательным закреплением участия на местном уровне и развитой системой независимой оценки; Узбекистан демонстрирует мощную ресурсно-инкубационную базу при относительно слабой институционализации участия на местах и зарождающемся механизме мониторинга.

Таблица 1. Сравнительный институциональный анализ молодёжной политики Финляндии и Узбекистана

Измерение	Финляндия	Узбекистан
Нормативно-правовая база	Закон о молодёжи (1285/2016); Закон о муниципалитетах (§ 26) – статутные молодёжные советы	Указы Президента (2020; ПУ-18, 2024); Стратегия «Узбекистан – 2030»
Организационная архитектура	Министерство образования и культуры; межведомственная программа VANUPO	Агентство по делам молодёжи при Кабинете Министров; региональные филиалы; профильный институт
Механизмы	Обязательные молодёжные	Молодёжные парламенты при

Измерение	Финляндия	Узбекистан
участия	советы во всех муниципалитетах и регионах; Nuva ry; партисипаторное бюджетирование	палатах Олий Мажлиса; молодёжные консультативные группы (пилотно, в рамках программы ООН)
Ресурсное обеспечение	Государственные субсидии центрам компетенций и молодёжным организациям	Фонд молодёжного предпринимательства (100 млн долл.); «Эл-юрт умиди» (500 млрд сумов, 2024); «Yoshlar daftari»
Подотчётность и мониторинг	Государственный молодёжный совет – статутная ежегодная оценка VANUPO; межсекторальные экспертизы	Национальный индекс оценки – в стадии разработки; бюджетирование по результатам (пилотно, программа ООН)

Две системы воплощают разные институциональные логики. Финляндская модель «снизу вверх» закрепляет участие законом и поддерживает его независимой оценкой; узбекская модель «сверху вниз» концентрирует ресурсы и инкубационные программы, но пока в меньшей степени встраивает молодёжь в постоянные структуры принятия решений на местном уровне.

4.2. Социально-демографический контекст

Отдельные официальные показатели (таблица 2) очерчивают контекст, в котором действуют обе системы. Их следует интерпретировать осторожно: данные относятся к разным возрастным группам и собраны разными методами, поэтому они служат иллюстрацией, а не основанием для прямого рейтингования.

Таблица 2. Отдельные показатели молодёжной сферы (по официальным источникам)

Показатель	Финляндия	Узбекистан
Доля молодёжи в населении	молодёжь до 29 лет – около 1,8 млн чел. (ОЭСР, 2021)	лица до 30 лет – около 60 % населения (ЮНИСЕФ, 2023)
Показатель NEET	≈ 9 % (возраст 15–24, Всемирный банк, 2020)	≈ 42 % (возраст 18–30, обследование Всемирного банка и ЮНИСЕФ)

Показатель	Финляндия	Узбекистан
Статутные молодёжные советы на местах	обязательны во всех муниципалитетах с 2015 г. и регионах с 2023 г.	на местном уровне не закреплены законодательно (действуют пилотно)
Независимая ежегодная оценка политики	есть (Государственный молодёжный совет)	в стадии разработки

Контекст показывает асимметрию задач. Высокий уровень NEET в Узбекистане (около 42 % в возрасте 18–30 лет против примерно 9 % в Финляндии в возрасте 15–24 лет) отражает прежде всего масштаб социально-экономического вызова, тогда как финляндские показатели – зрелость институциональной среды. При этом рост финансирования фонда «Эл-юрт умиди» в 2,5 раза за два года (с 200 до 500 млрд сумов) свидетельствует о наращивании именно инкубационных «входов»; вопрос, который ставит настоящее исследование, состоит в том, насколько эти входы конвертируются в институциональное участие.

4.3. Инкубационная модель как аналитическая рамка

Предлагаемую инкубационную модель целесообразно представить как воронку управленческого потенциала из четырёх последовательных стадий (рис. 1): вовлечение (вход) → инкубация (развитие) → представительство (включение) → управление (выход). На каждом переходе часть потенциала теряется; качественный анализ позволяет определить, где эти потери наиболее значимы в каждой из систем.

Инкубационная модель молодёжной политики как воронка управленческого потенциала



Рис. 1. Инкубационная модель молодёжной политики как воронка управленческого потенциала (авторская концептуальная схема)

Сопоставление, проведённое в разделах 4.1–4.2, позволяет качественно локализовать «узкие места». В Финляндии стадии вовлечения, инкубации и представительства поддержаны законодательно (статутные молодёжные советы, право на участие по § 24 Закона о молодёжи) и независимой оценкой, что обеспечивает относительно «герметичную» воронку; вместе с тем исследования отмечают, что и здесь реальное влияние молодёжных советов ограничено корректирующей ролью (Local State-Society Relations in Finland, 2020). В Узбекистане воронка интенсивно наполняется на стадиях вовлечения и инкубации за счёт масштабных программ и финансирования, однако переход к стадии представительства институционально менее закреплён: молодёжные структуры участия на местном уровне действуют преимущественно в пилотном режиме, а механизм независимой оценки только формируется. Именно на этом переходе, согласно проведённому анализу, и сосредоточены основные потери потенциала.

Данный вывод носит качественный характер и не претендует на точное количественное измерение. Его практическая ценность в том, что он смещает фокус с вопроса «достаточно ли вкладывается в молодёжь?» на вопрос «закреплён ли институционально переход молодёжи от подготовки к реальному участию в управлении?». Финляндский опыт показывает, что ключевым институциональным условием такого перехода выступает законодательно обязательное и независимо оцениваемое участие на местном уровне.

Рекомендации. На основе проведённого качественного анализа предлагается комплекс мер, направленных на укрепление стадии перехода от инкубации к реальному участию в управлении.

1. Институционализация молодёжного участия на местном уровне. По аналогии с финляндской практикой статутных молодёжных советов целесообразно закрепить нормативно обязательные молодёжные советы при районных хокимиятах с правом участия в планировании, подготовке и мониторинге местных решений, выведя их за рамки пилотного режима.

2. Укрепление каналов перехода в управление. Необходимо создать устойчивые механизмы перехода молодёжи в систему управления: оплачиваемые стажировки в органах власти, программы кадрового резерва, связывающие выпускников «Эл-юрт умиди» и победителей предпринимательских и проектных конкурсов с реальными управленческими позициями.

3. Развитие системы независимой оценки. Разрабатываемый национальный индекс оценки эффективности молодёжной политики целесообразно дополнить функцией

независимой ежегодной оценки – по образцу мандата Государственного молодёжного совета Финляндии, что обеспечит устойчивую обратную связь и повысит подотчётность.

4. Межведомственная координация. По образцу программы VANUPO рекомендуется закрепить единую кросс-административную молодёжную программу с измеримыми индикаторами и распределённой ответственностью нескольких ведомств за общие результаты.

5. Смещение акцента с «входов» на «выходы». При сохранении инвестиций в инкубационные программы необходимо усилить меры институционального включения молодёжи в управление, чтобы значительные ресурсные вложения конвертировались в реальное участие, а не оставались на стадии подготовки.

Заключение. В статье на основе качественного сравнительного институционального анализа рассмотрена инкубационная модель молодёжной политики как концептуальная рамка формирования управленческого потенциала государства. Сопоставление Финляндии и Узбекистана показало, что решающим фактором выступает не столько объём ресурсов, вкладываемых в молодёжь, сколько институциональная способность обеспечить её переход от подготовки к реальному участию в управлении.

Анализ официальных документов и статистических данных выявил структурную асимметрию: финляндская система отличается законодательно закреплённым участием на местном уровне и независимой ежегодной оценкой, тогда как узбекская система при значительных инвестициях в инкубационные программы пока в меньшей степени институционализирует участие молодёжи на местах и только формирует механизмы мониторинга. В терминах предложенной аналитической рамки основные потери управленческого потенциала локализуются на переходе от стадии инкубации к стадии представительства.

Практическое значение исследования состоит в том, что оно смещает фокус молодёжной политики Узбекистана с наращивания «входов» на институциональное закрепление «выходов» – обязательное участие на местах, устойчивые каналы перехода молодёжи в управление и независимую оценку. Перспективы дальнейших исследований связаны с разработкой системы стандартизированных индикаторов, которая позволила бы перейти от качественного сопоставления к корректному количественному измерению институциональной конверсии участия, а также с расширением сравнительной выборки за счёт других стран.

Список использованной литературы:

1. Aoki, M. (2001). Toward a comparative institutional analysis. MIT Press.

2. Brookings Institution. (2025). Building a pipeline for youth leadership and innovation. <https://www.brookings.edu/articles/building-a-pipeline-for-youth-leadership-and-innovation/>
3. Commonwealth Secretariat. (2023). Global youth development index update report 2023. <https://thecommonwealth.org/publications/global-youth-development-index-update-report-2023>
4. Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5–23.
5. EACEA. (2024). Youth Wiki – Finland: Young people's participation (Ch. 5). European Commission. <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/finland>
6. Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
7. Honorati, M., & Marguerie, A. (2021). Youth employment in Uzbekistan: Opportunities and challenges. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/666311634704762319/pdf/Youth-Employment-in-Uzbekistan-Opportunities-and-Challenges.pdf>
8. International Labour Organization. (2025). ILOSTAT country profiles: Finland; Uzbekistan (Youth NEET rate). <https://ilostat.ilo.org/>
9. Local state-society relations in Finland. (2020). Springer Nature. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-44794-6_9
10. Ministry of Education and Culture of Finland. (2024). Youth policy and youth work. <https://okm.fi/en/policies-and-development-youth>
11. OECD. (2021). The national youth work and youth policy programme (VANUPO) – Finland. Youth policy toolkit. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-youth-policy-toolkit_41fab624-en.html
12. Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
13. President of the Republic of Uzbekistan. (2020). Decree on the establishment of the Youth Affairs Agency (June 30, 2020). Tashkent. (In Russian)
14. President of the Republic of Uzbekistan. (2023). “Uzbekistan – 2030” Strategy (Decree No. UP-158, September 11, 2023). Tashkent. (In Russian)
15. President of the Republic of Uzbekistan. (2024). Decree on measures to improve the state administration system in the sphere of youth policy and sports (No. UP-18, January 20, 2024). Tashkent. (In Russian)
16. State Youth Council of Finland (Valtion nuorisoneuvosto). (2025). About the council. <https://tietoanuorista.fi/en/state-youth-council/>

17. Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404.
18. UNDP Uzbekistan. (2025). UN joint programme launched to strengthen child- and youth-inclusive local governance in Uzbekistan. <https://www.undp.org/uzbekistan/press-releases>
19. UNICEF Uzbekistan. (2023). Youth voice matters. <https://www.unicef.org/uzbekistan/en/youth-voice-matters>
20. UNICEF Uzbekistan. (2026). Strengthening local governance systems focused on the interests of youth and children. <https://www.unicef.org/uzbekistan/en/press-releases>
21. Union of Local Youth Councils in Finland (Nuva ry). (2025). What is a youth council? <https://nuva.fi/en/youth-councils/>