

Д.О. Єрмоленкокандидат юридичних наук, доцент
(Класичний приватний університет)

УДК 340.13

СТАН ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Проналізовано поняття «державна молодіжна політика», її співвідношення з категоріями «державна політика», «соціальна політика», «молодіжна політика»; історія формування та розвитку вітчизняної державної молодіжної політики; стан законодавства України з питань державної молодіжної політики.

Ключові слова: політика, молодь, соціальна політика, державна молодіжна політика, законодавство з питань державної молодіжної політики.

Постановка проблеми. Потреба в комплексному дослідженні стану державної молодіжної політики у сучасній Україні зумовлена перш за все роллю молоді у житті суспільства, у тих змінах, що відбуваються у державі. Адже в період становлення та розвитку в Україні нових суспільних відносин закономірно виходить на перший план проблема включення молодого покоління в політичні, економічні, соціальні духовні перетворення. Від масштабу, глибини та строків здійснення цих процесів залежить у цілому успіх реформ, що відбуваються в українському суспільстві. Демократизація суспільства потребує радикального оновлення змісту та форм державної молодіжної політики.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В Україні поняття «молодіжна політика» та «державна молодіжна політика» почали використовуватися ще в радянські часи, але, незважаючи на досить тривалий термін, донині в Україні фактично не розроблений понятійно-категоріальний апарат, що відображає зміст та форму цього явища. На нашу думку, ключовими тут є поняття: «політика», «державна політика», «соціальна політика», «молодіжна політика», «державна молодіжна політика».

Термін «політика» є одним з найбільш неоднозначних. Існує величезна кількість його наукових тлумачень, адже політика є предметом вивчення багатьох наук, передусім політології, філософії та правознавства. Так, Великий Енциклопедичний Словник визначає політику (від лат. *polis* – держава) як сферу діяльності, пов'язану із відносинами між соціальними групами, суттю якої є визначення форм, завдань, цілей та змісту діяльності держави [1, с. 817]. О.П. Угроватов вважає, що політика – це всеохоплюючий феномен суспільного життя, що пронизує всі її форми та включає в себе всі форми соціальної активності людей, всі види діяльності з їх організації та керівництва в межах процесів виробництва [2, с. 298]. М. Вебер розглядав політику як намагання до участі у владі або здійснення впливу на розподіл влади чи то між державами, чи то всередині держави між групами людей, які вона в собі містить [3, с. 653].

Вітчизняними політологами запропоновано таке визначення: «політи-

ка – це діяльність осіб, мікро- і макрогруп та інститутів для отримання, реалізації влади, це система відносин у суспільстві для врегулювання нормованої ієрархії підпорядкування, тобто політика є цілеспрямованою діяльністю, домінантою якої є отримання влади, її використання» [4, с. 9]. Можна навести ще безліч трактувань терміна «політика», але найбільш прийнятним з точки зору нашого дослідження, на нашу думку, є таке: «Сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб» [4, с. 5].

Мета статті – дослідити поняття «державна молодіжна політика», її співвідношення із суміжними поняттями, проаналізувати стан сучасного законодавства України з питань державної молодіжної політики.

Виклад основного матеріалу. Поняття «державна політика» у вітчизняній науці трактується як «комплекс цілеспрямованих політичних рішень, що приймаються керівництвом держави, які обмежені простором і часом та реальні в межах певної політичної системи» [5, с. 119]. Тобто особливістю саме державної політики є суб'єкт її здійснення – держава (керівництво держави), у той час як суб'єктом політики у загальному розумінні можуть бути будь-які соціальні групи та індивіди.

Термін «соціальна політика» вживається у науковій літературі у двох значеннях – широкому та вузькому. Якщо в широкому розумінні соціальна політика – це вся сукупність впливу держави та організацій громадянського суспільства, що з нею співпрацюють, на різні сфери соціального життя, то у вузькому мається на увазі політика, орієнтована на завдання соціальної допомоги тим, хто її потребує. При широкому розумінні соціальної політики, молодіжну політику необхідно розглядати як її складову частину (тобто соціальну політику, спеціалізовану щодо окремої соціально-вікової групи). При вузькому розумінні – її предмет, звичайно ж, не співпадає із предметом молодіжної політики.

«Класичним» розумінням «молодіжної політики» більшість авторів (В.І. Полтавець [6, с. 69], І.М. Гузенко [7, с. 54], С.В. Ничипоренко [8, с. 20–21], М.П. Перепелиця [9] та інші) вважають визначення, запропоноване І.М. Ільїнським: молодіжна політика – це по-перше, система ідей, теоретичних положень про роль і місце молодого покоління, по-друге, це практична діяльність суб'єктів такої політики: держави, громадських організацій та інших соціальних інститутів щодо реалізації цих ідей, положень і директив з метою формування і розвитку молоді [10, с. 24]. Заслуговує на увагу і думка В.К. Криворученка, який вважає, що молодіжна політика охоплює всі сфери життєдіяльності молоді, включає в себе всі питання, пов'язані з формуванням і вихованням молоді, охоплює всі процеси соціалізації, всю сукупність ідей щодо місця і ролі молоді в суспільстві та їх реалізацію. Вона є сукупністю дій всіх державних та громадських інституцій, проте кожний її суб'єкт, соціальна інституція здійснює її диференційовано відповідно до своїх потреб і можливостей з урахуванням місцевих умов [11, с. 71]. З наведених дефініцій можна зробити висновок, що важливою особливістю молодіжної політики є широке коло суб'єктів. Саме з цієї позиції пі-

дходить до молодіжної політики М.Ф. Головатий, який зазначає, що її суб'єктом є держава, державні органи, політичні партії, громадські організації та об'єднання, профспілки, соціальні інститути, окремі громадяни і, обов'язково, самі молоді люди [12, с. 11].

Доцільно порівняти наведені визначення із тим, як ті самі дослідники розуміють термін «державна молодіжна політика». Так, В.К. Криворученко пропонує розглядати державну молодіжну політику як всю діяльність держави щодо молоді [11, с. 73]. Більш детальне тлумачення дає М.Ф. Головатий: «Державна молодіжна політика є одним зі специфічних і пріоритетних напрямків діяльності держави, її органів з метою створення певних умов і соціальних гарантій для соціального становлення та розвитку молодих громадян, їх щонайповнішої самореалізації як в особистих, так і у суспільних інтересах» [12, с. 8]. Знову звертаємо увагу на суб'єкта, який підкреслюється у обох визначеннях. Отже, суб'єктом державної молодіжної політики, як і будь-якої державної політики, є держава, коло ж суб'єктів молодіжної політики значно ширше. Тобто державна молодіжна політика є складовою молодіжної політики в цілому.

Можна навести й інші визначення «державної молодіжної політики». Так, В.А. Головенько зазначає, що «державна молодіжна політика охоплює всі сфери життєдіяльності молоді, включає в себе всі питання, пов'язані з формуванням і вихованням молоді, охоплює всі процеси соціалізації, всю сукупність ідей щодо місця та ролі молоді в суспільстві та їхню реалізацію. Державна молодіжна політика є сукупністю дій всіх державних і громадських інституцій, проте кожний її суб'єкт, соціальна інституція здійснює її диференційовано, відповідно до своїх потреб і можливостей з урахуванням місцевих умов» [13, с. 136]. Як бачимо, автор відносить до суб'єктів здійснення державної молодіжної політики «громадські інституції», тобто не вбачає різниці між поняттями «молодіжна політика» та «державна молодіжна політика». На розмежує зазначені поняття і М.В. Гуцалова, яка під терміном «державна молодіжна політика» розуміє «чітко визначену систему ідей, принципів, теоретичних положень щодо місця та ролі молоді у поступальному розвитку суспільства, закріплених у законодавчих та нормативних актах тощо (у програмних документах політичних партій, заявах громадських організацій, промовах окремих суспільних лідерів), а також діяльність суб'єктів молодіжної політики щодо втілення цих ідей та положень у реальність в інтересах молоді та суспільства в цілому» [14, с. 87].

Проте у будь-якому випадку вичерпне визначення «державної молодіжної політики» надає Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні»: «Державна молодіжна політика – це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України» [15]. Це визначення конкретизує як суб'єкта здійснення (держава), так і адресатів державної

молодіжної політики (особистість, молодь, молодіжний рух), є законодавчо закріпленим, тому саме воно слугуватиме для нашого дослідження як методологічний орієнтир.

Історія вітчизняної державної молодіжної політики, як і історія держави Україна, нараховує вже більше 20 років. За цей час нормативно-правова база формувалася відповідно до змін соціально-політичної ситуації в країні. І.М. Гузенко пропонує таку періодизацію цього процесу: I період (1992–1993 рр.) – започаткування державної молодіжної політики України, систематизація практичних напрацювань у сфері молодіжної політики, визначення основних напрямків її подальшого розвитку; II період (березень 1993–1996 рр.) – період пошуку та налагодження системи реалізації регіональної державної молодіжної політики, період суттєвого підвищення якості та ефективності роботи; III період (1997–1999 рр.) – зміцнення молодіжних структур в органах виконавчої влади та молодіжної субкультури загалом [7, с. 56].

На нашу думку, подібна періодизація не позбавлена недоліків. Перш за все формування нормативно-правової бази державної молодіжної політики не завершилося у 1999 р., навпаки, починаючи з 2000 р. було прийнято цілу низку нормативно-правових актів з цього питання. Крім того, процес створення законодавчої бази державної молодіжної політики незалежної України, на думку багатьох авторів (Т.О. Донченко, Є.І. Бородін), почався ще за часів СРСР. Так, Т.О. Донченко вважає, що в Україні до проголошення незалежності була проведена молодіжна політика за такою схемою: основна її частина проводилася через ВЛКСМ (фактично єдина молодіжна організація), інша – через державні органи освіти, охорони здоров'я, оборони, внутрішніх справ, держкомспорт, інформаційні відомства, культосвітні заклади тощо [16, с. 142]. В 1990 році, на думку Є.І. Бородіна, вже були започатковані сучасні підходи до розроблення і впровадження державної молодіжної політики. Головними державними структурами, що опікувалися справою створення молодіжного законодавства, стали Комісія у справах молоді Верховної Ради УРСР XII скликання (голова – А.С. Матвієнко, заступник – Ю.І. Збітнєв, секретар – А.В. Толстоухов) та Міністерство у справах молоді та спорту УРСР (міністр – В.П. Борзов), які були створенні у 1990 році [17, с. 17].

Більш вдалою видається періодизація, запропонована А.О. Васильєвим: I період (1992–1998 рр.) – становлення нормативно-правової бази державної молодіжної політики молоді незалежної держави (але часом початку I періоду, спираючись на дослідження Т.О. Донченко, Є.І. Бородіна, слід визначити 1990 рік); II період (1998–2000 рр.) – розвиток нормативно-правової бази – визначення організаційних форм та формування основних напрямків реалізації державної молодіжної політики; III період (2001–2002 рр.) – вдосконалення нормативно-правової бази та формування нових напрямків державної молодіжної політики; IV період (2003–2004 рр.) – трансформація нормативно-правової бази державної молодіжної політики – підвищення її соціальної спрямованості; V період (2005 р. – до наших днів) – намагання переосмислення та якісної трансформації нормативно-правової бази держа-

вної молодіжної політики [18].

За оцінками В.А. Головенько, усього за роки незалежності України прийнято понад 700 законів України та 800 підзаконних нормативно-правових актів, що тією чи іншою мірою спрямовані на вирішення молодіжних проблем [19, с. 22–23]. Природно, що опрацювати такий масив інформації дуже важко, адже до нормативно-правової бази України у сфері державної молодіжної політики належать такі групи: конституційні основи державної молодіжної політики; загальні засади державної молодіжної політики в Україні; законодавство України з питань державної молодіжної політики; укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; рекомендації парламентських слухань у Верховній Раді України; інші нормативно-правові акти державної молодіжної політики в Україні.

Розглянувши стан законодавства та підзаконних нормативно-правових актів з питань державної молодіжної політики, можна зробити такі **висновки**:

1. Правові норми, що регулюють суспільні відносини у сфері державної молодіжної політики, містяться у нормативно-правових актах різного рівня та різної тематики, в них відсутня єдність понятійно-категоріального апарату. Так, у Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» (п. 5 розділу II) зазначено, що «державна молодіжна політика поширюється на громадян України віком від 14 до 28 років», в той час як у Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» «молодь, молоді громадяни» визначаються як «громадяни України віком від 14 до 35 років». Отже незрозуміла позиція законодавця – державна молодіжна політика поширюється не на всіх молодих громадян України? Звичайно ж це не так. До того ж більшість нормативно-правових актів підтримують вікові межі, вказані саме у Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» (14–35 років). Тобто вирішити конкретно цю колізію досить просто – шляхом внесення змін у відповідний пункт Декларації, але, на жаль, такі колізії непоодинокі.

2. Прогалини в нормативно-правовому регулюванні державної молодіжної політики частково заповнюються розрізненими актами органів виконавчої влади. Тобто, по суті, проблема державної молодіжної політики до сьогодні вирішується шляхом вибіркового регулювання найбільш гострих проблем при відсутності єдиної нормативної та методологічної бази їх вирішення.

3. Окремі правові акти, які відрізняються певною комплексністю підходу до регулювання проблем державної молодіжної політики (Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні», Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»), були прийняті на ранньому етапі становлення правової системи України як незалежної держави (1992–1993 рр.) та через значні зміни у різних сферах суспільного життя не можуть слугувати основою для проведення ефективної державної молодіжної політики.

4. Переважають акти концептуального або вузько-прикладного харак-

теру. Завдання ж формування правового регулювання державної молодіжної політики, що нормативно визначає механізми молодіжної політики, не вирішено: відсутня взаємопов'язаність правових норм, що містяться у різних нормативних актах; низка пропозицій концептуального характеру та доручень, що містяться в них, до сьогодні не реалізовані. Так, за експертними оцінками Лабораторії законодавчих ініціатив, більшість рекомендацій парламентських слухань про становище молоді в Україні або «були виконані частково» або зовсім «не були виконані» [20, с. 5]. На нашу думку, це пов'язано з тим, що, по-перше, рекомендації парламентських слухань, як і будь-які рекомендаційні норми права, містять правила, виконання яких лише бажане для держави, але не обов'язкове; по-друге, самі пропозиції парламентських слухань не завжди є чітко сформульованими, що фактично унеможлиблює їх повне та своєчасне виконання.

Бібліографічні посилання

1. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1997.
2. Угроватов А.П. Политология: словарь-справочник / А.П. Угроватов. – Новосибирск, 2006.
3. Вебер М. Политика как признание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М., 1990.
4. Основи політичної науки // Політичні процеси, системи та інститути / за ред. Б. Кухти. – Львів, 1997.
5. Політична влада та її рішення / за ред. Б. Кухти. – ЦПД, 2006.
6. Соціальна робота в Україні: перші кроки / за ред. В.І. Полтавця. – К., 2000.
7. Гузенко І.М. Становлення і розвиток державної молодіжної політики в Україні / І.М. Гузенко // Військово-науковий вісник Львівського ін-ту Сухопутних військ Нац. ун-ту "Львівська політехніка". – 2009. – № 11. – С. 50–62.
8. Ничипоренко С.В. Молодіжна сімейна політика в Україні / С.В. Ничипоренко. – Умань, 2011.
9. Перепелиця М.П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональні аспекти) / М.Д. Перепелиця. – К., 2001.
10. Ильинский И.М. Молодежь и молодежная политика / И.М. Ильинский // [Философия. История. Теория]. – М., 2001.
11. Криворученко В.К. К вопросу о законодательстве субъектов Федерации в сфере молодежной политики / В.К. Криворученко // Молодежная политика. Информационный бюллетень. – М., 1995. – № 92–95. – С. 67–74.
12. Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні : проблеми оновлення / Український науково-дослідний інститут проблем молоді / М.Ф. Головатий. – К., 1993.
13. Головенько В.А. Український молодіжний рух у ХХІ ст. / В.А. Головенько. – К., 1997.
14. Гуцалова М.В. Державна молодіжна політика як фактор залучення молоді до участі у державотворчих процесах / М.В. Гуцалова // Наукові праці : науково-метод. журнал. – Т. 110. – Вип. 97. Політологія. – Миколаїв, 2009. – С. 85–88.
15. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні : Декларація від 15.12.1992 № 2859-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 16. – Ст. 166.
16. Донченко Т.О. Формування державної молодіжної політики в Україні: історико-правовий аспект / Т.О. Донченко // Наукові праці. – Том 125. – Вип. 112. – 2009. – С. 141–143.
17. Бородин Є.І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.) : монографія / Є.І. Бородин. – Д., 2006.
18. Васильєв А.О. Еволюція нормативно-правової бази державної молодіжної політики незалежної України / А.О. Васильєв // Державне будівництво. – 2011. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/index.html>.

19. Головенько В.А. Молоде покоління України в алгоритмі суспільних процесів / В.А. Головенько // Український соціум. – 2006. – № 2. – С. 20–34.

20. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту. – К., 2004.

Ермоленко Д.А. Состояние государственной молодежной политики в современной Украине. Проанализировано понятие «государственная молодежная политика», его соотношение с категориями «государственная политика», «социальная политика», «молодежная политика»; история формирования и развития отечественной государственной молодежной политики; состояние законодательства по вопросам государственной молодежной политики.

Ключевые слова: политика, молодежь, социальная политика, государственная молодежная политика, законодательство по вопросам государственной молодежной политики.

Yermolenko D.O. The state of the government youth policy in modern Ukraine. The author analyzes the concept of "state youth policy", its relation to the categories of "public policy", "social policy", "youth policy", the history of the formation and development of the national youth policy of the state, the state legislation on the state youth policy.

The rules governing social relations in the government youth policy, contained in legal acts of different levels and different subjects, they lack the unity of concepts and categorical apparatus. The gaps in the legal regulation of government youth policy partly filled with scattered acts of the executive branch. That is, in fact, the problem of government youth policy till nowadays is solved by selectively regulating the most pressing problems in the absence of a single regulatory and methodological framework for their solution.

Some acts are different in certain integrated approach to the regulation of government youth policy issues were taken at an early stage of the legal system of Ukraine as an independent state and through significant changes in different spheres of social life can not be the basis for effective national youth policy.

Acts of conceptual or narrowly applied nature dominate. The task of forming the legal regulation of government youth policy that defines the regulatory mechanisms of youth policy is not resolved: there is no interconnectedness of law contained in various regulations; a number of conceptual offers and instructions contained therein, to date are not implemented.

Keywords: politics, youth, social policy, government youth policy, legislation on the government youth policy.

Надійшла до редакції 23.04.2013

О.В. Задорожній
професор
(Київський національний
університет ім.Т.Г. Шевченка)

УДК 341.172

РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ФОРМ ПРИКОРДОННОГО ТА МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ І РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ У 2010–2012 РОКАХ

Розглянуто останні тенденції правового – законодавчого та договірної – регулювання прикордонного та міжрегіонального співробітництва прикордонних областей та регіонів України та Російської Федерації.

Ключові слова: угода про прикордонне співробітництво, єврорегіони, програма міжрегіонального і прикордонного співробітництва.