

Література:

1. *Марцин В.* Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27–35.
2. *Оболеньська Т. Є.* Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід / Т. Є. Оболеньська. – К. : КНЕСУ, 2001. – 208 с.
3. *Огаренко В. М.* Розвиток вищої школи в умовах змін ринкового середовища / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3 (19). – С. 136–142.
4. *Шилова В. І.* Удосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг / В. І. Шилова // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2006. – № 4. – С. 191–194.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 351

М. О. МЕЛЬНИК

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО СТАНОВЛЕННЯ
ТА РОЗВИТКУ МОЛОДІ В УКРАЇНІ**

Окреслено основні проблеми формування стратегічних документів державної політики в Україні. Наведено стратегічні документи державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді. Проаналізовано основні з них. Виявлено перспективи вдосконалення системи стратегічних документів у молодіжній сфері.

Ключові слова: стратегічне управління, керівні документи державної політики, соціальне становлення та розвиток молоді, стратегія, концепція, доктрина.

The main problems of strategic documents generation of state policy in Ukraine have been outlined. Strategic documents of state policy in the field of social formation and development of young people have been listed. The main ones have been analyzed. The prospects for improving the system of strategic documents in the youth field have been revealed.

Key words: strategic management, strategic governing documents of public policy, social formation and development of young people, strategy, concept, doctrine.

За більш ніж двадцятирічний період реалізації державної політики в незалежній Україні були як здобутки, так і втрати, помилки. Однією з причин негативних результатів є недосконалість політичного механізму державного

управління. Важливими елементами політичного механізму є мета, цілі, принципи, завдання політики, тобто розробка стратегічного курсу.

Вироблення ефективної державної політики в суспільстві як науковці, так і політики пов'язують зі стратегічним плануванням, яке набуває особливої актуальності при розробці та реалізації державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді. Це пов'язано з тим, що вирішення молодіжних проблем потребує застосування комплексного та системного підходів, визначення мети, цілей, принципів, пріоритетів, дієвих методів прогнозування, ефективної взаємодії між різними органами державної влади тощо.

Проблемам удосконалення стратегічного управління в Україні та оптимізації системи стратегічних документів державної політики присвятили свої наукові роботи такі вітчизняні науковці, як: А. Баровська, Я. Бережний, Т. Брус, Р. Брусак, В. Горбулін, А. Качинський, М. Свистович, Г. Ситник, В. Тертичка та ін.

Теми стратегічного планування в контексті вивчення молодіжної політики торкалися такі українські науковці, як М. Каракай, М. Лаврищева, В. Орлов, Г. Коваль та ін.

Відзначаючи вагомий науковий вклад вищезгаданих учених щодо вивчення проблем запровадження та реалізації стратегічного планування в Україні, потрібно констатувати, що дана проблематика у сфері соціального становлення та розвитку молоді досліджена недостатньо.

Метою статті є аналіз стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні для подальшого пошуку шляхів удосконалення молодіжної політики.

Формування державної політики в цілому або в тій чи іншій сфері відображається у створенні відповідних офіційних документів – доктрин, концепцій, стратегій, програм, основних засад, планів тощо, які повинні бути чітким орієнтиром при безпосередній реалізації завдань державної політики та досягненні поставленої мети. Розроблення вищезгаданих офіційних документів відбувається в контексті державного стратегічного планування.

Незважаючи на велику кількість прийнятих на законодавчому рівні доктрин, концепцій, стратегій, програм, основних засад, планів тощо, в Україні й досі в жодному нормативно-правовому акті не вирішено дві нагальні проблеми: відсутність узагальнюючого поняття для всіх вищезгаданих документів і відсутність затвердженої на законодавчому рівні ієрархії таких документів.

У наукових джерелах існують такі варіанти узагальнюючих назв: керівні документи державної політики, політико-правові документи, нормативно-правова вертикаль стратегічних документів, документи вищого (доктрини, концепції, стратегії) та документи нижчого (програми, плани) стратегічного рівня, стратегії та інші документи стратегічного рівня і призначення, концептуальні документи, концептуально-доктринальні документи, система доктринальних документів, програмно-доктринальні документи, планові документи, документи програмного характеру, стратегічні програмні документи, система стратегічних документів.

У нормативно-правових актах зустрічаються такі узагальнюючі назви: система прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [9]; система документів державного стратегічного планування [5].

А. Баровська запропонувала термін “керівні документи державної політики” [1]. В. Тертичка, А. Семенченко та інші вчені користуються словосполученням “стратегічні документи”.

А. Баровська зазначає, що відсутність ієрархії та чітко визначених вимог до змістовного наповнення документів призводить до того, що відповідні акти одночасно містять положення, притаманні різним видам керівних документів державної політики [1, с. 33]. Вона узагальнила існуючі в державно-управлінській науці підходи до розгортання ієрархії керівних документів державної політики: Доктрина → Концепція → Стратегія (В. Горбулін, А. Качинський, А. Нестеров, М. Чернишов); Концепція → Доктрина → Стратегія (Г. Ситник); Концепція → [Доктрина] → Стратегія (А. Семенченко); Стратегія → Концепція → Доктрина (А. Рукшин, А. Кузьменко); Доктрина {Стратегія} → Програма (С. Сулакшин, М. Погорілко, І. Репін) [1, с. 41].

На нашу думку, ієрархія стратегічних документів державної політики повинна бути такою: Концепція → Доктрина → Стратегія → Програма → План заходів.

На сьогодні система стратегічного планування в Україні перебуває на стадії розгортання [1, с. 23]. Нормативно-правовими актами у сфері стратегічного планування є закони України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми”. Протягом останніх років триває процес удосконалення системи стратегічного планування. Про це свідчить Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України та проекти законів “Про державне стратегічне планування”, “Про нормативно-правові акти”.

Неузгодженість на державному рівні узагальнюючого поняття, системи та ієрархії стратегічних документів призводить до неефективності стратегічного планування у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні. Про це свідчить поданий нижче огляд документів державного стратегічного планування в означеній сфері.

На даний час стратегічними документами державної політики в молодіжній сфері є: Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р.; Державна цільова соціальна програма “Молодь України” на 2009 – 2015 роки; Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки.

Метою Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2009 – 2015 роки є створення системи правових і соціально-економічних умов для ефективної соціалізації та самореалізації молоді, забезпечення всебічної підтримки та розвитку її громадської активності, реалізації інтелектуального, фізичного, творчого потенціалу молоді, розв’язання її проблем [7]. Перелічені в програмі заходи, спрямовані на досягнення мети, полягають головним чином у проведенні різних семінарів, акцій, фестивалів, симпозіумів, тренінгів, круглих

столів тощо. Вважаємо, що за допомогою тільки такого типу заходів існуючі проблеми молоді вирішити не вдасться.

У Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. чітко та конкретно перелічено основні проблеми молоді, які потребують вирішення: забезпечення доступної освіти; забезпечення зайнятості; погіршення стану фізичного і психічного здоров'я; забезпечення житлом; недостатній рівень володіння іноземними мовами, що є поширеними в державах – членах Європейського Союзу тощо [8].

Відповідно до основних проблем молоді сформовано пріоритети реалізації державної молодіжної політики: 1) забезпечення доступної освіти, зокрема шляхом формування державного замовлення відповідно до потреб ринку праці; 2) формування здорового способу життя молоді; 3) забезпечення зайнятості молоді на ринку праці, зокрема за рахунок стимулювання роботодавців у наданні ними першого робочого місця для молоді; 4) активізація участі молоді у суспільно-політичному житті; 5) сприяння інтеграції української молоді в європейське молодіжне співтовариство [8].

Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки має на меті “створення належних умов для забезпечення молодих сімей та одиноких молодих громадян житлом” [6]. Недоліком даного стратегічного документу є те, що запропоновані в ньому заходи передбачається реалізовувати в основному за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Тому є велика ймовірність того, що програма не буде повністю виконана через недофінансування.

Оскільки соціальне становлення та розвиток молоді – це складний процес, який передбачає всебічний розвиток молоді та її інтеграцію в усі сфери суспільства, то, крім вищезгаданих, до стратегічних документів державної молодіжної політики потрібно віднести ті документи, які стосуються окремих складових цього процесу (табл.).

Зазначимо, що наведені в таблиці програми, доктрини, стратегії не дають відчутних результатів, оскільки вони не підпорядковані єдиній меті – створенню умов для саморозвитку та самореалізації молоді. Більшість з них стосуються всього населення, а не конкретно молодих громадян. На практиці логічна схема “формування політики → реалізація політики → одержання очікуваних результатів → досягнення мети” розірвана через низку причин.

Насамперед відсутня єдина логіка формування та затвердження документів. Ідентичні за видом документи мають різну структуру. Наприклад, Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. визначає проблеми молоді та реалізації державної молодіжної політики, основні принципи, мету та завдання Стратегії, пріоритети реалізації державної молодіжної політики, етапи, шляхи, очікувані результати та оцінку ефективності реалізації Стратегії.

Національна стратегія освіти має дещо іншу структуру. Вона містить: аналіз сучасного стану національної системи освіти, основні проблеми, виклики та ризики, мету та завдання стратегії, стратегічні напрями розвитку освіти, детально розписані основні напрями реалізації стратегії, шляхи удосконалення фінансового

та матеріально-технічного забезпечення системи освіти, основні засади щодо міжнародного партнерства, перспективні напрями забезпечення моніторингу та оцінювання якості освіти, очікувані результати стратегії.

Таблиця

Стратегічні документи державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні

<i>Складові політики</i>	<i>Тип керівних документів державної політики</i>			
	<i>Доктрини</i>	<i>Концепції</i>	<i>Стратегії</i>	<i>Програми</i>
Соціальне сановлення та розвиток молоді в цілому			Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. (Указ Президента, 2012 р.)	Державна цільова соціальна програмна “Молодь України” на 2009 – 2015 рр. (постанова КМУ, 2009 р.)
Освіта	Національна доктрина розвитку освіти (Указ Президента, 2002 р.)		Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. (Указ Президента, 2013 р.)	
Праця молоді		Концепція державної системи професійної орієнтації населення (постанова КМУ, 2013 р.)		Програми сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 р. (постанова КМУ, 2012 р.)
Житлові умови молоді		Концепція створення та розвитку соціотехнополісів (схвалено Розпорядженням КМУ, 2006 р.)		Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки (постанова КМУ, 2012 р.)
Здоров'я і фізичний розвиток молоді	Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту (Указ Президента, 2005 р.)	Концепція розвитку охорони здоров'я населення України (Указ Президента України, 2000 р.)		

У той час, як Національна стратегія освіти конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей і поглядів щодо розвитку освіти, визначених Національною доктриною розвитку освіти, Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. поверхнево окреслює проблеми молоді та молодіжної політики і наводить перелік пріоритетів реалізації державної молодіжної політики, не містячи при цьому детально розписаних напрямів її реалізації.

Заслугує на увагу згадана вище Національна доктрина розвитку освіти, яка декларує офіційну позицію держави щодо мети і пріоритетних напрямів розвитку освіти, її ролі у формуванні громадянського суспільства, національного характеру освіти і виховання тощо. Якщо врахувати, що протягом років незалежності реалізовувалася низка державних програм у сфері шкільної, позашкільної, професійно-технічної освіти, то можна говорити про певні успіхи стратегічного планування в галузі освіти, чого не можна сказати про молодіжну сферу.

Стратегічне планування у сфері молодіжної політики в Україні характеризується поверховістю, високим ступенем декларативності положень, відсутністю впорядкованої, з чітко визначеною ієрархією, системи стратегічних документів.

Наприклад, серед політико-правових документів українського чинного законодавства немає ні молодіжної доктрини, ні концепції політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді.

На сайті Міністерства молоді та спорту України можна знайти проект Національної доктрини молодіжної політики, однак, на жаль, на законодавчому рівні доктрина не була затверджена.

Ініціатором створення Національної доктрини молодіжної політики стало тогочасне Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту та Програма розвитку ООН. Доктрина була підготовлена відповідно до глави 1.8 “Соціальний захист” Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, в якій зазначено, що “основними завданнями державної молодіжної політики є створення необхідних умов для здобуття професійної освіти, зміцнення правових і матеріальних гарантій молоді, надання їй допомоги у реалізації творчих можливостей та ініціатив, залучення молоді до активної участі у соціальному, економічному та гуманітарному розвитку держави” [10].

Проект Національної доктрини молодіжної політики визначає систему стратегічних напрямів, принципів і механізмів реалізації молодіжної політики в Україні на найближче десятиліття “відповідно до найкращих загальноєвропейських та світових взірців” [3]. Згідно з цим проектом молодіжна політика повинна здійснюватися на принципах вільного вибору та рівного доступу, участі молоді у прийнятті рішень, сталого розвитку суспільства. Актуальними на сьогодні є положення щодо постійного моніторингу реалізації державної молодіжної політики, необхідності створення інформаційного середовища для молоді, створення системи аналізу та прогнозу щодо попиту на професії на ринках праці та багато інших.

У проекті Національної доктрини молодіжної політики зазначається, що “державна молодіжна політика є складовою державної політики у сфері соціально-економічного, культурного й національного розвитку України” [3].

Уважаємо, що політика у сфері соціального становлення та розвитку молоді є насамперед складовою гуманітарної політики держави. Адже “гуманітарний розвиток пронизує також всі грані людського життя і самоактуалізації особи, він невід’ємний від фізичного (здоров’я), соціокультурного (вміння), розумового (здатність продуктивного судження), етичного (добročинність), естетичного (смак) та духовного вдосконалення” [4, с. 128].

У контексті наведеного доцільно згадати про проблему формування Концепції гуманітарного розвитку України, яка “визріла давно, її прийняття й здійснення – на часі, в силу того, що це той стрижень, без якого втрачає сенс весь економічний розвиток, політичні протистояння й домовленості, губиться духовна канва ідентичності суспільства” [4, с. 127].

Заслуговує на увагу проєкт Концепції гуманітарного розвитку України [2], розроблений у 2008-2009 рр. робочою групою на чолі з М. Жулинським за науково-методичного та організаційного забезпечення Національного інституту стратегічних досліджень. Згідно з цим проєктом, гуманітарний розвиток – це модель розвитку, орієнтована на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, створення гідних умов для реалізації всіх інтелектуальних, культурних, творчих можливостей людини і нації [2].

Схоже формулювання, але вже конкретно щодо молоді, бачимо у Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р., яка основним завданням молодіжної політики визначає “консолідацію зусиль щодо створення умов для інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її освітнього і творчого потенціалу” [8].

Розвиток молоді є складовою гуманітарного розвитку держави, який розглядається в політичному, економічному, соціальному та культурному вимірах. Політичний вимір передбачає досягнення найвищого ступеня свободи особистості, її готовності брати на себе відповідальність. Економічний вимір передбачає збільшення частки інтелектуального продукту у національному продукті. Соціальний вимір означає створення для людини умов реалізації всіх її можливостей, застосування нових підходів у формуванні політики в сферах освіти, праці, охорони здоров’я, соціального захисту тощо. У культурному вимірі гуманітарний розвиток означає: забезпечення розвитку творчих здібностей людини; забезпечення широкого доступу до надбань культури, історико-культурної спадщини; збереження культурного різноманіття [2].

Уважаємо, що варто повернутися до розгляду проєктів Концепції гуманітарного розвитку та Національної молодіжної доктрини та затвердити ці політико-правові документи на законодавчому рівні. Це дасть змогу упорядкувати в цілісну систему розрізнені чинні документи державного стратегічного планування та в рамках цієї системи розробити нові.

Концепцію гуманітарного розвитку потрібно затвердити законом України. На виконання цієї Концепції будуть спрямовані чинні Національна доктрина розвитку освіти, Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, а також Національна молодіжна доктрина, яка на сьогодні існує тільки у вигляді

проекту. Для досягнення цілей Національної молодіжної доктрини потрібно розробити та затвердити Стратегію сприяння соціальному становленню та розвитку молоді на відповідні роки. А з метою реалізації пріоритетних напрямів цієї Стратегії варто прийняти відповідні Програми, наприклад, Програму забезпечення молоді першим робочим місцем, Програму забезпечення молоді доступним житлом, Програму підвищення рівня життя молоді тощо.

На основі вищевказаного можна зробити деякі висновки та узагальнення. Однією з причин низької ефективності політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді є невпорядкованість документів державного стратегічного планування, а саме: відсутність однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів стратегічних документів; наявність кількох варіантів ієрархії стратегічних документів; нечіткість сформульованих цілей і критеріїв їх досягнення; дублювання положень; декларативність механізмів реалізації стратегічних документів.

Усуненню цих негативних чинників сприятиме розроблення та прийняття нормативно-правового акту, в якому містилися б визначення всіх видів стратегічних документів державної політики та їхня ієрархія. Потрібно чітко прописати на законодавчому рівні, хто розробляє документ, на який термін, коли він переглядається.

Серед політико-правових документів у сфері соціального становлення та розвитку молоді відсутня Молодіжна доктрина, яку потрібно прийняти найближчим часом. Також реалізації молодіжної політики сприятиме прийняття Концепції гуманітарного розвитку України.

Нами запропонована така ієрархія стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді: Концепція гуманітарного розвитку України → Національна доктрина молодіжної політики → Стратегія сприяння соціальному становленню та розвитку молоді на відповідні роки → Програми, спрямовані на виконання Стратегії.

Таким чином, науково обґрунтоване формування та виконання в повному обсязі системи стратегічних документів державної молодіжної політики повинне стати основною державною підтримкою інтеграції молоді в життєдіяльність суспільства. Подальші дослідження полягатимуть у розробленні рекомендацій щодо вдосконалення системи стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді.

Література:

1. Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери) : аналіт. доп. / А. В. Баровська. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
2. Концепція гуманітарного розвитку України : проект [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – 2008. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/table/koncsep.htm>.
3. Національна доктрина молодіжної політики : проект [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства молоді та спорту. – Режим доступу : <http://dsmsu.gov.ua>.

4. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П. М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.

5. Про державне стратегічне планування [Електронний ресурс] : проект закону від 03.11.2011 р. № 9407. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 р. № 967. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2009 – 2015 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.2009 р. № 41. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 532/2013 від 27.09.2013 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

9. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р. № 504-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. Український прорив: для людей, а не політиків [Електронний ресурс] : програма діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 01.09.2014 р.

УДК 351.711

С. І. СИСОЄВА

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИЗМУ УКРАЇНИ

Проаналізовано механізми вдосконалення розвитку регіонального туризму України. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного регулювання сфери туризму, забезпечення населення України якісними умовами відпочинку.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інноваційний потенціал, модернізація, туристичний бізнес.

This article analyzes the mechanisms of improving public policy development of tourism. Directions term development of state regulation in the sphere of tourism, providing the population with Ukraine qualitative conditions of rest.

Key words: public policy, government regulation, innovation capacity, modernization, tourism.