

УДК 352 : 364.442 : 379.8

### **Сичова Вікторія Вікторівна**

професор кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського  
регіонального інституту державного управління Національної академії державного  
управління при Президентіві України, доктор наук з державного управління, доцент

## **ПРАВОВЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛУБІВ ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ**

*Анотація.* Здійснено аналіз стану правового та фінансового забезпечення діяльності клубів за місцем проживання. Виявлено недосконалості чинного законодавства з цих питань і запропоновано напрямки його вдосконалення.

*Ключові слова:* правове забезпечення, фінансове забезпечення, молодь, клуби за місцем проживання.

### **Сычова В.В. Правовое и финансовое обеспечение деятельности клубов по месту жительства**

*Аннотация.* Проведен анализ состояния правового обеспечения деятельности клубов по месту жительства. Определены негативные стороны действующего законодательства по этим вопросам и предложены направления его усовершенствования.

*Ключевые слова:* правовое обеспечение, финансовое обеспечение, молодежь, клубы по месту проживания.

### **Sychova V.V. Legal and financial guarantee activity of the clubs at the place of residence**

*Annotation.* In the article the state of the legal and financial guarantee of activity of the clubs at the place of residence has been analysed. The imperfection of operating legislation on the given questions and the suggested directions of its improvement have been found out.

*Key words:* legal guarantee, financial guarantee, youth, the clubs at the place of inhabitation.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Зменшення ступеня втручання держави в суспільні процеси в умовах ринкової трансформації українського суспільства перетворило державне регулювання на переважаючу форму впливу на суспільну систему. Ускладнення становища дітей і молоді як найменш захищених верств населення через руйнацію інфраструктури соціальної сфери радянського зразку актуалізують дослідження державного регулювання соціальної роботи з дітьми та молоддю. Однією з гарантованих безкоштовних можливостей усім без винятку дітям і певним категоріям молоді щодо отримання різноманітних

знань, розвитку власних здібностей і корисного проведення вільного часу є клуби за місцем проживання. Це актуалізує потребу в дослідженні правового та фінансового забезпечення діяльності останніх в умовах ринку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Учені та фахівці з молодіжної політики аналізують різні напрямки державної молодіжної політики з питань неповнолітніх (Л. Кривачук, М. Перепелиця), соціально-правового захисту молоді (М. Головатий, О. Полякова), соціальної роботи з дітьми та молоддю за місцем проживання як в Україні, так і за кордоном (О. Безпалько, А. Капська, І. Ковчина, І. Петрова, Г. Ропасєва, Т. Семигіна, А. Шкловець, Р. Шейко).

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Разом із тим і дотепер відсутні ґрунтовні роботи з дослідження державного регулювання соціальної роботи з дітьми та молоддю в клубах за місцем проживання, зокрема правового й фінансового регулювання діяльності останніх, що зумовлює наукову актуальність цієї теми.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз стану правового та фінансового забезпечення діяльності клубів за місцем проживання та пропозиції щодо напрямків удосконалення їх функціонування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Клуби за місцем проживання мають займати дозвілля дітей та молоді в позаурочний час, навіть якщо останні прийшли просто поспілкуватися з однолітками, щоб не вештатися вулицею. Такі заклади частіше за все відвідують діти та молодь, яких не беруть до професійних студій через відсутність таланту, фізичні дані чи матеріальні можливості родини. Між тим вони можуть навчатися того ж виду творчості, що в професійних студіях, гуртках тощо. Оскільки клуб розташований в межах мікрорайону, то дитина / підліток може дістатися туди в будь-який час без батьків. Це місце забезпечення дозвілля не лише дітей, а й молоді. Клуб має бути доступний дітям і молоді, і в ідеалі заняття в ньому мають бути безкоштовні. Особливості

процесу дозвіллевої соціалізації дітей та молоді в умовах клубного об'єднання за місцем проживання полягають у тому, що вони мають право вибору найбільш вагової для них справи; розширяють спектр видів своєї діяльності як основи для здобуття життєво важливих знань, умінь і навичок; виконують стійкі соціальні функції представників тієї чи іншої організації, асоціації, гуртка тощо, чим стимулюють процес свого самовизначення та самореалізації. Діяльність клубів за місцем проживання сприяє творчій самореалізації молодшої людини, розвитку її фізичних і духовних якостей, формуванню здорового способу життя, має запобігати проявам асоціальної поведінки дітей та підлітків, негативним явищам у молодіжному середовищі. Тож клуби за місцем проживання є важливими інструментами реалізації молодіжної політики.

На початковому етапі українського державотворення соціальна робота з дітьми та молоддю в клубах за місцем проживання виконувалася на підставі Положення про педагога-організатора, ухваленого ще 1982 р. Відповідно до рішень колегії Міністерства житлово-комунального господарства УРСР (від 24.04.1979 р.) дитячо-юнацький клуб мав створюватися житлово-експлуатаційною організацією на території свого мікрорайону, приміщення отримувати за рішенням виконкому місцевої ради народних депутатів з розрахунку 0,06 м<sup>2</sup> на одного проживаючого в мікрорайоні [1, с. 17].

На підставі Постанови Ради Міністрів УРСР № 989 (від 18.08.1971 р.) та Наказу Міністра житлово-комунального господарства УРСР № 78 (від 6.03.1978 р.) клуби за місцем проживання перебували у віданні домогосподарств за рахунок 2% відрахувань від доходів на виховну і фізкультурно-масову роботу, абонементної платні, якщо клуб або окремі гуртки його функціонували на госпрозрахунковій основі, й ін. засобів. В умовах переходу до ринкової економіки зазначені документи втратили чинність. Масові несплати за комунальні послуги з боку пересічних

громадян де-факто скасували практику утримання клубів за місцем проживання домогосподарствами [1, с. 15].

За Тимчасовою класифікацією видатків і кредитування місцевих бюджетів з 1993 р. фінансування клубів за місцем проживання покладалося на органи влади, що здійснювали молодіжну політику (код 091105, код функціональної класифікації, що відповідає цьому коду, 1040) [2]. З цього часу заклади (зокрема клуби), що працювали з дітьми та молоддю за місцем проживання, почали передаватися з системи Держкомунгоспу в підпорядкування місцевим державним органам у справах молоді. Для організації навчально-виховного процесу це мало позитивне значення.

Лише з 1997 р., згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» організацію матеріально-технічного та фінансового забезпечення молодіжних підліткових закладів за місцем проживання було чітко віднесено до власних повноважень виконавчих органів міських рад [3, ст. 32].

За Положенням про педагога-організатора (1982 р.) членами дитячо-юнацького клубу могли бути діти й підлітки від 7 до 17 років [1, с. 11]. Оскільки молоддю в Україні, за Законом «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», 1993 року визначалася демографічна група населення віком від 14 до 28 років, а 2004 р. – від 14 до 35 років [4, ст. 1], то клуби мали б відвідувати молоді люди, старші за підлітків. За таких умов клуби могли б залучати додаткові кошти для вирішення матеріальних і господарських проблем. Виникає потреба в уведенні на законодавчому рівні терміна *неповнолітня молодь* для позначення демографічної групи населення віком від 14 до 18 років [5, с. 90].

У Законі України «Про позашкільну освіту» (2000 р.) хоча й однозначно визнавалося, що клуби та об'єднання за місцем проживання належать до мережі позашкільних навчально-виховних закладів [6, ст. 1], проте не було чіткого визначення такого закладу та категорій населення, які можуть його відвідувати. Зазначеним законом ніби полегшувалося

утримання клубів та об'єднань за місцем проживання (незалежно від підпорядкування, типів і форм власності), оскільки вони були віднесені до установ – надавачів додаткових, зокрема й платних, послуг [6, ст. 1, 5, 12, 26, 28]. Разом із тим не було чітко прописано принципи організації роботи, наприклад, з дорослим населенням – молоддю з 18 до 35 років, а також обрахування вартості таких послуг.

Завдяки ухваленому Закону України «Про соціальні послуги» з 2003 р. клуби за місцем проживання отримали можливість надавати соціальні послуги не лише безоплатно, але й платно особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги [7, ст. 1, 7]. Проте актуальними залишаються питання про механізм надання платних соціальних послуг.

На жаль, у Державних програмах із соціальної молодіжної політики (Державна цільова Програма «Молодь України» на 2009-2015 рр., Комплексна програма оздоровлення та відпочинку дітей на 2011-2015 рр., Програма «Обдаровані діти» на 2011-2015 рр., Програма розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 рр. тощо) правовому та фінансовому забезпеченню діяльності клубів за місцем проживання належної уваги не приділено. Відсутність Державних цільових Програм із соціальної роботи з дітьми та молоддю за місцем проживання, зокрема правового та економічного регулювання діяльності клубів за місцем проживання, ускладнює їх функціонування.

Мережа клубів за місцем проживання постійно змінювалася, що пов'язано з проблемами правового та фінансового характеру. Якщо 01.01.1995 р. у підпорядкуванні органів місцевої влади у справах молоді було понад 1400 підліткових і фізкультурно-спортивних клубів за місцем проживання, то 1999 року їх кількість зменшилася до 1070 [8] (за даними Кабміну збільшилася до 1467 [9]). У 2003-2004 рр. простежувалося зростання кількості клубів за місцем проживання (відповідно до 1656 і 1786), але у 2007-2008 р. їх кількість знову зменшилася відповідно до 1506

і до 1583 клубів [10; 11, с. 54]. До речі, статистична звітність щодо клубів за місцем проживання в органах влади відсутня.

У містах України відсутній єдиний правовий механізм регулювання діяльності клубів за місцем проживання. На сьогодні клуби за місцем проживання перебувають у підпорядкуванні органів місцевого самоврядування п'ятьох різних сфер: 1) молодіжної (управління у справах сім'ї та молоді; центрів соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді), 2) освіти (управління освіти), 3) культури (управління культури; культури і туризму), 4) фізкультури та спорту (управління фізкультури та спорту), 5) житлово-комунальної (підприємств житлово-комунального господарства), які, до речі, можуть бути й приватними. Так, у більшості обласних центрів (Вінниця, Дніпропетровськ, Кіровоград, Луганськ, Одеса, Рівно, Суми, Тернопіль, Харків, Хмельницький, Черкаси, Чернігів, Чернівці), а також у м. Севастополь діяльність клубів за місцем проживання підпорядковується управлінням у справах сім'ї та молоді. Структурним підрозділам з питання фізичної культури та спорту підпорядковуються клуби за місцем проживання у Луцьку, Миколаєві. У підпорядкуванні управління освіти перебувають клуби за місцем проживання в Запоріжжі, Івано-Франківську, Полтаві. У Херсоні клуби за місцем проживання підпорядковуються відділу культури і туризму, а у Львові – Департаменту гуманітарної політики, у компетенції якого перебувають управління освіти, культури і туризму. У двох таких великих містах, як Київ та Донецьк, клуби за місцем проживання підпорядковуються як управлінням у справах сім'ї та молоді, так і управлінням у справах фізкультури і спорту, а також освіти і науки. А в Житомирі, Мукачевому клуби за місцем проживання так і залишилися у віданні житлово-ремонтно-експлуатаційного підприємства (ЖРЕП). Майже в усіх обласних центрах України створено комунальні заклади, центри, що об'єднують клуби за місцем проживання. У м. Харкові рішенням 18-ої сесії Харківської міської ради 6-го скликання від 20 серпня

2012 р. створено Комунальний позашкільний навчальний заклад «Харківський міський комплексний центр клубів за місцем проживання», що підпорядковується Департаменту у справах сім'ї, молоді та спорту. Різне підпорядкування клубів за місцем проживання не лише в регіонах України, але й містах і навіть районах міст пояснюється відсутністю типового положення про такий тип закладу.

Діяльність клубів за місцем проживання здійснюється за різними підходами, зокрема за термінами планування їх діяльності органами місцевої влади, за різними методами через відмінності в юридичному статусі клубів за місцем проживання. У більшості випадків засновниками клубу за місцем проживання при затвердженні його статуту або положення за основу береться «Положення про позашкільний навчальний заклад», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 06. 05. 2001 р. № 433 [12]. Якщо клуби за місцем проживання підпорядковуються структурам фізичної культури та спорту, то вони спираються на «Положення про Всеукраїнський центр фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх», затверджене Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 10.11.2011 року № 1285 щодо затвердження оновленого типового положення про центри фізичного здоров'я населення (ЦФЗН) «Спорт для всіх» [13].

Основною проблемою залишається обмеженість фінансування з місцевого бюджету на створення та оновлення необхідної матеріально-технічної бази підліткових клубів за місцем проживання. У питанні правового забезпечення бюджетного фінансування клубів за місцем проживання існують незгодженості. Так, згідно із Наказом Міністерства фінансів України від 14. 01. 2011 року № 11 «Про бюджетну класифікацію» клуби за місцем проживання, незалежно від підпорядкування, фінансуються за Кодом функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету 1040 «Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді», заклади освіти фінансуються за Кодом функціональної класифікації видатків і кредитування бюджету 0900, а

заклади фізичної культури та спорту фінансуються за Кодом функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету 0810 [14]. Це серйозно ускладнює державне регулювання соціальної роботи з дітьми та молоддю в клубах за місцем проживання.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, законодавство України головним чином забезпечує діяльність клубів за місцем проживання. Разом з тим правове та фінансове забезпечення діяльності клубів за місцем проживання потребує дальшого розвитку:

1. У нормативно-правовій базі варто вдосконалити понятійний апарат, зокрема через уведення чіткого визначення поняття «клуб за місцем проживання» («клуб мікрорайону»), категорії «неповнолітня молодь» (щодо демографічної групи населення віком від 14 до 18 років).

2. Міністерству України у справах молоді та спорту слід розробити Типове положення про Клуб (Об'єднання клубів / Центр) за місцем проживання для затвердження Кабінетом Міністрів України. Цим положенням слід визначити джерела фінансування клубів за місцем проживання або їх об'єднання: 1) надання Клубом платних послуг відповідно до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, та у порядку, встановленому Міністерством України у справах молоді та спорту, за погодженням з МОН України, Мінфіном і Мінекономіки; 2) речова гуманітарна допомога та подарунки від підприємств, установ, організацій і окремих громадян; 3) благодійні внески. Фінансово-господарська діяльність клубу має проводитися на основі кошторису витрат, затвердженого засновником. У цьому випадку це – уповноважені органи місцевої виконавчої влади або місцевого самоврядування в галузі соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю.

3. Клуби (об'єднання клубів) за місцем проживання мають стати юридичними особами з власним статутом, у якому слід прописати основні правила їх діяльності, підпорядкованість, статус, права, завдання, функції та фінансово-господарську діяльність.



4. З метою запобігання корупції та полегшення функціонування таких закладів потребує розроблення та чіткого опису в нормативно-правових актах механізм надання платних соціальних послуг для дорослих відвідувачів клубів / об'єднань клубів за місцем проживання.

5. У територіальній громаді доцільно створити клуби мікрорайонів, замість традиційних клубів підлітків за місцем проживання, зорієнтувати ці клуби на потреби не лише підлітків, а й інших верств населення, залучити до роботи в клубах волонтерів.

6. У містах слід створювати міські комунальні центри, які б об'єднали вищезазначені заклади. Це сприятиме створенню єдиної організаційної структури соціальної роботи клубів за місцем проживання (клубів мікрорайонів), ефективному використанню бюджетних коштів, залученню госпрозрахункових коштів, зниженню навантаження на бюджет міста.

7. Для вдосконалення регулювання діяльності клубів за місцем проживання доцільно Кабінетом Міністрів України ухвалювати середньострокові Державні цільові Програми з питань соціальної роботи з дітьми та молоддю за місцем проживання, а в містах ухвалювати середньострокові (на 5 років) «Програми розвитку клубів мікрорайонів».

**Перспективи подальших розвідок.** Вищезазначене дозволить зберегти та збільшити мережу клубів за місцем проживання як закладів організації дозвіллевої соціалізації дітей і молоді, поліпшити матеріально-технічне забезпечення таких закладів, а також якість надання ними платних і безоплатних послуг.

У дальшій перспективі предметом досліджень має стати організаційний механізм регулювання діяльності клубів за місцем проживання.

#### **Список використаних джерел**

1. Положение о педагоге-организаторе воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивно-массовой работы среди детей и подростков по месту жительства / разработ. А.И. Игнатченко. – К., 1983. – 28 с.
2. Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), затверджена Наказом Міністерства фінансів України 14. 01. 2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737462>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 27.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 05.02.1993 р. № 2999-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 16. – Ст. 167.
5. Кривачук Л.Ф. Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект) : [монографія] / Л.Ф. Кривачук. – Львів : ЛДФА, 2009. – 240 с.
6. Закон України «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 46. – Ст. 393.
7. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. № 966-ІV // ВВР. – 2003. – N 45. – Ст. 358.
8. Позашкільні навчально-виховні заклади та заклади за місцем проживання [Електронний ресурс] // Український центр політичного менеджменту. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=4&c=155>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан реалізації державної молодіжної політики» від 18. 06. 1999 р. № 1059 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/zakon.php?id=44>
10. Борисова Ю. Клінічна смерть клубів за місцем проживання / Ю. Борисова // Дзеркало тижня. – 2007. – 31 берез. – № 12.
11. Кузьменко О.О. Реалізація державної політики у сфері фізичної культури і спорту / О.О. Кузьменко // Держава та регіони : наук.-виробн. журнал. – Запоріжжя, 2010. – № 1. – С. 53-58. – Серія: Державне управління.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку типів позашкільних начальних закладів і Положення про позашкільний навчальний заклад» від 06. 05. 2001 р. № 433 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/433-2001-n>.

13. Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 10.11.2011 року № 1285 «Про затвердження Положення про центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1424-11>.
14. Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 «Про бюджетну класифікацію» [Електронний ресурс] // Сайт Норматив ПРО «Нормативно-правова бібліотека». – Режим доступу : <http://document.ua/pro-byudzhetnu-klasifikaciyu-doc43737.html>