

застосування федеративних ідей. Федералізм дає можливість поєднати функції загальнодержавного управління в окремих, чітко визначених сферах політичного життя і автономію суб'єктів федерації, спрямовану на відображення і підтримку регіональних особливостей. Федералізм у глобальному світі, де мононаціональні, монокультурні держави практично зникли, є одним із ефективних способів вирішення проблем багатоскладових суспільств. Рушійною силою федерацій є усвідомлення цінності різноманітності й реальні можливості для осіб бути громадянами різних суб'єктів, кожен з яких користується автономним самоуправлінням у тих сферах, які є принципово важливими для збереження самоідентифікації спільноти. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямку мають стати: 1) дослідження можливостей використання принципів федералізму в унітарних державах, 2) пошук організа-

ційних основ і способів функціонування федеративних систем відповідно до конкретних умов і завдань.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Уоттс Р. Федеративні системи / Р. Уоттс. – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 192 с.
2. Моммен А. Федерализм и национальное государство [Електронний ресурс] / А. Моммен. – Режим доступу: // <http://www.polisportal.ru>
3. Фарукшин М. Судьбы федерализма в условиях глобализации [Електронний ресурс] / М. Фарукшин // Политическая экспертиза. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/697/30/>
4. Конституция Франции 1791 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1122246>
5. Швейцарія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://poli.in.ua/ua/country/1>
6. Ohmae K. The rise of region state / K.Ohmae // Foreign Affairs. 1993. Vol. 72. – P.75-90.

УДК 342.728: 329.78 (477)

Гуцалова М. В.

Чорноморський державний університет  
імені Петра Могили

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ МОЛОДІЖНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

*Характеризується процес зародження та розвитку молодіжної політики з точки зору нормативно-правової бази. Особлива увага звертається на визначення механізмів формування законодавчої бази, основних принципів молодіжної політики та легітимізації діяльності молодіжних організацій в Україні. Робиться спроба виявити основні проблеми недосконалості та декларативності законів і нормативно-правових актів щодо діяльності молодіжних організацій у політичних процесах країни.*

**Ключові слова:** державна молодіжна політика, молодь, молодіжні організації, нормативно-правова база, політичний процес.

Гуцалова М. В.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОЛОДЕЖНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В УКРАИНЕ

*Характеризуется процесс зарождения и развития молодежной политики с точки зрения нормативно-правовой базы. Особое внимание уделяется определению механизмов формирования законодательной базы, основных принципов молодежной политики и легитимизации деятельности молодежных организаций в Украине. Делается попытка выявить основные проблемы несовершенства и декларативности законов и нормативно-правовых актов относительно деятельности молодежных организаций в политических процессах страны.*

**Ключевые слова:** государственная молодежная политика, молодежь, молодежные организации, нормативно-правовая база, политический процесс.

Gutsalova M.

## LEGAL FRAMEWORK FOR THE ACTIVITY OF YOUTH ORGANIZATIONS IN UKRAINE

*In the article the process of emergence and development of youth policy in terms of regulatory framework is being characterized. Particular attention is drawn to determine the mechanisms of formation of legal framework, the basic principles of youth policy and legitimization of the activities of youth organizations in Ukraine. An attempt to identify the main problems of imperfection and declarative nature of laws and regulations on the activities of youth organizations in the political processes of the country is made.*

**Key words:** state youth policy, youth, youth organizations, regulatory framework, the political process.

З кінця 80-х років молодь України виявилась однією з найбільш соціально незахищених груп населення. Інтереси основної частини молоді (школярі, студенти) значно слабше враховувалися під час прийняття політичних рішень, аніж інших суспільних верств. Більша частина молодих людей не могла забезпечити собі соціальне просування, яке дозволило б їй зайняти гідне становище у суспільстві та активно брати участь у політичних процесах. Така ситуація, природно, викликала занепокоєння не лише у представників молоді, але й у широкої громадськості в цілому, а згодом привернула до себе увагу державних діячів. Державна діяльність повинна була забезпечити достатні правові можливості для покращення соціально-економічного становища молоді в Україні. Саме законодавство мало стати основою для захисту і гарантування демократичності формування та діяльності молодіжних організацій, закріплення їх прав та обов'язків, а також встановлення механізмів контролю за їх статутною діяльністю.

Варто зазначити, що тематика діяльності молодіжних організацій у політичних процесах країни є досить актуальною. Серед відомих вітчизняних учених, що переймалися питаннями розвитку молоді, можна зазначити: О. Балакера, Є. Бородіна, І. Гайвановича, М. Головатого, В. Головенька, Є. Камалдінова, М. Перепелиці, проблемами діяльності молодіжних організацій з точки зору нормативно-правової бази, займалися О. Корнієвський, В. Криворученко, М. Лациба, Є. Максимова, Ю. Дімітров та ін.

З огляду на незаперечну актуальність питання участі молодіжних організацій у політичних процесах країни метою статті є узагальнюючий теоретичний аналіз нормативно-правової бази діяльності організацій молоді з моменту прийняття Україною незалежності.

Водночас доцільно звернути увагу також на передісторію зародження та формування молодіжної політики в Україні, що передувало отриманню нашою країною статусу незалежної держави. Цей період

припадає на 80-90-ті роки ХХ ст. і окреслюють період, що передувало створенню законодавчої бази щодо молодіжної політики, водночас закладаючи передумови її формування, характеризуючись підготовчими роботами з розробки законодавчої бази стосовно цієї проблематики.

Досвід становлення законодавчої бази з означеного питання продемонстрував, що процес прийняття законів, які регулювали б діяльність молодіжних організацій в Україні спирався на специфічні тенденції та закономірності розвитку держави, формування її правової системи та громадянського суспільства.

До проголошення незалежності України в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (далі УРСР) протягом років велася підготовча робота з розробки законодавчої бази стосовно молодіжної політики та молодіжних організацій. Так, у першому молодіжному законодавчому акті – Законі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі СРСР) „Про загальні засади державної молодіжної політики в СРСР” від 16 березня 1991 року існувала спеціальна стаття під № 2, що мала назву „Компетенція Союзу РСР і республік у галузі державної молодіжної політики”, і сприяла створенню молодіжних організацій на місцях у союзних республіках [1]. У цьому документі з’явилися перші спроби визначити правові засади і напрям державної молодіжної політики, визначити їх правовий статус, затвердити загальноосвітні комплексні і цільові програми у галузі державної молодіжної політики в СРСР. Частина друга цієї статті відносила до відання республік усі інші питання формування та здійснення державної молодіжної політики, які не суперечили вже встановленій радянській стратегії молодіжної політики, що зазначалася в частині першої статті №2 даного закону [1].

Що стосується перших законодавчих актів, які б офіційно утверджували можливість представників молоді брати участь у засіданнях Уряду та Президії УРСР, вносити свої пропозиції, долучатися до подальшого їх доопрацювання, то таким актом можна вважати постанову Ради Міністрів Української РСР „Про участь у роботі Ради Міністрів УРСР республіканських громадських організацій, які представляють інтереси громадян і трудових колективів у сфері господарської діяльності” від 20 липня 1990 р. [2].

У цей час для підготовки необхідних законодавчих актів, які мали встановити для України нові принципи формування молодіжної політики, була організована спеціальна Комісія у справах молоді Верховної Ради УРСР на чолі з А. Матвієнко, яка працювала разом з Міністерством у справах сім’ї та спорту УРСР на чолі з міністром В. Борзовим. Саме тоді розпочалося створення Науково-дослідного інституту проблем молоді, який спочатку діяв як Тимчасовий молодіжний творчий колектив наукового центру з проблем молоді Центрального Комітету Ленінського Комуністичного Союзу Молоді. Згодом, результатом діяльності цієї групи людей стала низка нормативно правових актів незалежної України, зокрема перший правовий документ – Декларація „Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” 1992 р. [3]. Так, у декларації правовий і соціальний захист молодих громадян з метою створення стартових можливостей для їх повноцінного соціального становлення та розвитку, віднесено до головних принципів державної молодіжної політики, а створення соціальних служб для молоді – до одного з механізмів формування та реалізації даної політики [3].

Перехід до нових правових цінностей в Україні відбувся не одразу. Законотворчий процес стосовно молодіжних організацій в Україні був нелегким. Він характеризувався пережитками радянської системи, відсутністю національної стратегії, роздробленістю в органах влади. Водночас, всі ці процеси супроводжувалися суспільним усвідомленням реальної важливості і необхідності надання змоги створювати та діяти молодіжним організаціям в Україні, забезпечення їм демократичних умов функціонування та здійснення конструктивного впливу на хід політичних процесів нашої держави. Деструктивною специфікою нормативно-правової бази України в усіх сферах (не лише в сфері молодіжної політики) залишався декларативний характер законів. Адже багато з них фактично не вирішували того спектру проблем, на подолання яких вони були спрямовані.

Аналізуючи законодавство, яке стосується регулювання діяльності молодіжних організацій, як одного з видів громадських об’єднань, варто коротко проаналізувати Закон України „Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю” від 21 червня

1991 р. [4]. Закон встановлює, що головним пріоритетом для соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю є реалізація соціальної роботи яка ведеться державою, пошук оптимальних шляхів вирішення проблем, що існують у даній сфері. Цей закон уперше визначає громадські організації (об'єднання) як суб'єкта, який може проводити соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю, вибравши таку діяльність як провідну, прописавши це в статуті організації. У цьому законі встановлюються сфери, в яких може здійснюватися ця робота (громадська, економічна, освітня та інші).

Важливими є також прийняті Верховною Радою України: Закон України „Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 р. (зі змінами), а також Закон України „Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 5 лютого 1993 р. (зі змінами). Так, зважаючи на правову та хронологічну першочерговість є підстави розпочати із аналізу Закону України „Про об'єднання громадян” який був прийнятий 16 червня 1992 р.

Зазначений закон фактично поклав початок утворенню та функціонуванню громадських (неурядових) організацій, у тому числі і молодіжних (дитячих). Саме спираючись на норми цього закону, визначається класифікація об'єднань громадян (громадських об'єднань). Так, за Законом України „Про об'єднання громадян” регламентується діяльність двох видів об'єднань, а саме: політичних партій та громадських організацій. При цьому чітко зафіксовані відмінності між ними. Якщо політичні партії створюються і діють з метою участі у виробленні державної політики, формуванні органів влади, то громадські організації – для захисту законних групових інтересів громадян (соціальних, економічних, творчих та ін.). У законі також зазначається, що обмеження діяльності таких організацій може встановлювати тільки Конституція та закони України [5].

Певні положення про діяльність молодіжних організацій зустрічаються також у Законі України „Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 1993 р. Закон встановлює правове тлумачення багатьох понять, що стосуються молоді та молодіжної політики, а саме: „молодь”, „молоді громадяни”, „неповнолітні”, „соціальне становлення молоді” та „молодіжні громадські організації”. Чинний

закон встановлює правову підтримку держави у створенні громадських (молодіжних) організацій, якщо вони є неприбутковими. В статті 15 цього закону зазначається про надання дотацій і субсидій молодіжним організаціям органами виконавчої влади, якщо вони здійснюють програми, що сприяють соціальному становленню та розвитку молоді і реалізації її суспільно корисних ініціатив [6].

Зауважимо, що нині основним законом, що регулює діяльність молодіжних організацій, які беруть участь у державотворчих і політичних процесах в Україні, є Конституція України [7]. У такому разі, варто наголосити, що саме положенням Конституції повинні відповідати всі нормативно-правові акти, які будуть прийматися в майбутньому з приводу означеного та інших питань. Відповідно, це всі закони, укази та постанови щодо діяльності молодіжних організацій.

Важливо відзначити, що процес становлення нормативно-правової бази діяльності молодіжних організацій в Україні в період 1991-1993 рр. супроводжувався не тільки тривалим законотворчим процесом. Значна робота проводилась, зокрема, для витлумачення, правового регулювання та контролю над впровадженням прийнятих законів і нормативних актів. З цією метою у Верховній Раді України проводилися щорічні слухання про становище молоді (з доповіддю Президента України). Крім того, велике значення мають розроблені та створені державою цільові програми з питань молодіжної політики та молодіжних організацій, які функціонували для закріплення та забезпечення реалізації прийнятих законів, указів, постанов. Між іншим, фінансове регулювання і звітність також виступали важливими аспектами в становленні молодіжного руху та діяльності молодіжних організацій в Україні. Саме тому у місцевих бюджетах прийнято було виділяти цільові кошти на фінансування молодіжних об'єднань, залучення ресурсів місцевих установ і підприємств зацікавлених у роботі з молоддю.

У 1996 (та згодом ще у 1999) році тодішній Президент України Л. Кучма підписав Указ „Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики” [8] та Указ „Про першочергові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики та підтримки молодіжних громадських організацій” [9]. В останньому зазначалося про забезпечення широкої підтримки діяльності

молодіжних громадських організацій, надання їм організаційної, фінансової, інформаційної, технічної та іншої допомоги.

Наступним кроком вітчизняної юриспруденції є розробка і впровадження в законодавство механізмів саморегуляції громадянського суспільства, що сприятиме формуванню передумов демократії і правової державності. Таким можна назвати Закон України „Про молодіжні та дитячі громадські організації”, метою якого було затвердження законодавцями правових свобод участі молоді (дітей) у державотворчих процесах. Цей закон є правовим наступником положень, які закріплені Конституцією України та Законом України „Про об’єднання громадян”, що мають всеохоплюючий, загальнонаціональний статус. У свою чергу Закон України „Про молодіжні та дитячі громадські організації” є спеціальним законом, який має на меті доповнити загальний статус і є сукупністю елементів, які відбивають специфіку положення місця та ролі окремих типів громадських організацій, наділення їх особливими, додатковими правами та обов’язками [10]. Однак, прийнятий в 1998 році цей Закон і досі викликає багато питань і суперечностей, доказом чого є постійні законопроекти та поправки, які подаються у Верховну Раду України. Це вимагає більш ґрунтовного його аналізу.

Порівнюючи з іншими законодавчо-нормативними актами, цей закон є подальшим усвідомленням сутності молодіжної політики, пропонує механізми вирішення молодіжних проблем, встановлює сфери діяльності молодіжних організацій і структур. Основними елементами правового статусу молодіжних громадських організацій є їх правоздатність, дієздатність, права та обов’язки, гарантії діяльності та юридична відповідальність. У прикінцевих положеннях Закону України „Про молодіжні та дитячі громадські організації” встановлюється механізм набуття чинності закону (а саме з дати його опублікування 1 грудня 1998 р.), регламентується недопустимість суперечності законодавства України положенням даного закону.

Сьогодні існує багато законопроектів для поправок або уточнення деяких положень даного закону. До них можна віднести, наприклад, Законопроект „Про внесення змін до Закону України „Про молодіжні та дитячі громадські організації”” [11]. Законопроект пропонує зменшити кількість „дорослих” у молодіжних і дитячих

організаціях, торкається питання „політизованості” молодіжних та дитячих організацій. Проте, чи будуть прийняті ці зміни досі не зрозуміло, оскільки законопроект досі перебуває під розглядом.

Для впровадження масштабної програми підтримки молоді на 2004–2008 роки Верховна рада прийняла відповідний Закон України „Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки” від 18 листопада 2003 р. Важливим у законі щодо діяльності молодіжних громадських організацій є частина, в якій Верховна Рада постановляє Кабінету Міністрів України щорічно під час розроблення проекту Закону „Про Державний бюджет України” на відповідний рік передбачити видатки на фінансування заходів для реалізації цієї програми. Цей Закон створював певні можливості для додаткового фінансування молодіжної політики в Україні на той період. Особливістю програми підтримки молоді на 2004–2008 роки була констатація існуючого стану молодіжної політики, прописані наявні проблеми для молоді в Україні того часу [12].

Крім даного закону, у період 2002–2003 рр. було прийняті такі важливі документи, як: Указ Президента України „Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики” від 29 березня 2001 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади” від 14 лютого 2002 р.; Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених громадськими організаціями, стосовно дітей, молоді, жінок та сім’ї” від 25 липня 2002 р.

У період з 2004 – 2011 рр. нормативно-правова база діяльності молодіжних організацій характеризується досить суперечливими тенденціями: з одного боку, постійною актуалізацією на високому рівні прийняття рішень проблематики молоді, а з іншого – значною заполітизованістю як даного питання, так і власне діяльності молодіжних організацій. Особливо ж це стосується діяльності молодіжних осередків політичних партій, що фактично виступають партійними активістами.

Що стосується законодавства, то в цей час було прийнято низку постанов і указів різноманітного характеру та направленості, як то: Постанова Кабінету Міністрів України

„Про затвердження Державної цільової програми роботи з обдарованою молоддю на 2007–2010 роки” від 8 серпня 2007 р.; Указ Президента „Про проведення у 2009 році в Україні Року молоді” від 3 липня 2008 р.; Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Державної цільової соціальної програми „Молодь України” на 2009–2015 роки” від 28 січня 2009 року; Постанова Кабінету Міністрів України „Державної цільової соціальної програми „Молодь України на 2009-2015 роки” від 28 січня 2009 року.

На практиці на цей час проведення державної політики з питань сім'ї, соціального становлення та розвитку молоді здійснюється Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, Державним комітетом молодіжної політики, спорту і туризму України разом з іншими міністерствами та центральними органами виконавчої влади, місцевими адміністраціями, у складі яких діють структурні підрозділи з роботи з молоддю, органами місцевого самоврядування, а також шляхом взаємодії з молодіжними громадськими організаціями та їх всеукраїнськими об'єднаннями.

Одними з останніх нормативних актів, які були затверджені в Україні це Постанова „Про затвердження заходів на 2010 рік щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 28.01.2009 року про затвердження Державної цільової соціальної програми „Молодь України на 2009-2015 роки” та Постанова „Про затвердження Плану заходів на виконання Указу Президента України від 6.01.2010 року „Про деякі заходи щодо сприяння вирішенню актуальних питань молоді”” [13].

Зробивши проміжні висновки, слід зазначити, що для правового забезпечення реалізації діяльності молодіжних організацій, що беруть участь у політичних процесах, за два десятиліття в Україні було проведено значну роботу зі створення законодавчо-нормативної бази. Сучасне законодавче забезпечення функціонування діяльності молодіжних організацій формувалося під впливом першої хвилі законотворчих процесів, пов'язаних із здобуттям незалежності України. Так, формуванню вектору для створення подальшої спеціалізованої нормативної бази для функціонування молодіжних організацій, у першу чергу, послугували законодавчі акти більш широкого характеру, а саме: Конституція України та Декларація

„Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні”, а також ряд інших підзаконних нормативно-правових актів. Ці документи, прийняті на початку 90-х років, серед інших аспектів, відобивали також реалії становища молоді і перспективність створення молодіжних організацій в Україні в пострадянський період. Ці функції вони виконують і в наш час.

В Україні, сформовано механізм координації та контролю молодіжної політики та діяльності молодіжних організацій. Сьогодні центральним органом виконавчої влади в сфері молодіжної політики є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Декларативно, нормативно-правова база діяльності молодіжних організацій України є досить якісною, і такою, що відповідає міжнародним стандартам. Усього за роки незалежності України було прийнято понад 700 законів України і близько 800 підзаконних нормативно-правових актів, які в тій чи іншій мірі спрямовані на вирішення молодіжних проблем. Саме вони на правовій основі забезпечили значне зростання молодіжних організацій, а також спрямували характер їх діяльності.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 2114-I від 16.04.91 „Про загальні засади державної молодіжної політики в СРСР” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v2114400-91>
2. Постанова Ради Міністрів Української РСР „Про участь у роботі Ради Міністрів УРСР республіканських громадських організацій, які представляють інтереси громадян і трудових колективів у сфері господарської діяльності” від 20 липня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/155%D0%B0-90-%D0%BF>
3. Декларація „Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” від 15 грудня 1992 року № 2859-ХІІ (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua/proza.htm](http://www.rada.gov.ua/proza.htm)
4. Закон України „Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю” від 21 червня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=91576>
5. Камалдинова Э. Некоторые вопросы проекта концепции государственной молодежной политики в Российской Федерации / Э. Камалдинова.// Молодежные и детские общественные объединения: проблемы преемственности деятельности и исследований. – М.: Логос, 2002. – С. 32-39.
6. Закон України „Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>
7. Конституція України. – К.: Україна, 1996. – 41 с.
  8. Указ „Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1165/96>
  9. Указ „Про першочергові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики та підтримки молодіжних громадських організацій” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1284/99>
  10. Закон України „Про молодіжні та дитячі громадські організації” від 1 грудня 1998 року № 281-XIV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.zakon.gov.ua>
  11. Законопроект „Про внесення змін до Закону України „Про молодіжні та дитячі громадські організації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2749-17>
  12. Закон України „Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004-2008 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1281-15>
  13. Постанова „Про затвердження Плану заходів на виконання Указу Президента України від 6.01.2010 року „Про деякі заходи щодо сприяння вирішенню актуальних питань молоді” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/doccatalog/list?currDir=91030&documentList\\_stind=141](http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/doccatalog/list?currDir=91030&documentList_stind=141)