

Ігор ХОХИЧ

Національна академія державного управління

при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

АКТИВІЗАЦІЯ СПІВПРАЦІ МОЛОДІ З ОРГАНАМИ ВЛАДИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглядаються та аналізуються принципи й методи співпраці між органами державної влади та молоддю як складова теоретико-методологічного дослідження управління розвитком громадянської активності молоді в Україні.

Ключові слова: співпраця, державне управління, громадянська активність молоді, органи державної влади, молодь, участь молоді.

Ігорь Хохич. Активизация сотрудничества молодежи с органами власти: государственно-управленческий аспект

Рассматриваются и анализируются принципы и методы сотрудничества между органами государственной власти и молодежью как составляющая теоретико-методологического исследования управления развитием гражданской активности молодежи в Украине.

Ключевые слова: сотрудничество, государственное управление, гражданская активность молодежи, органы государственной власти, молодежь, участие молодежи.

Igor Khokhych. Activation of cooperation among youth and state authorities: public-administrative aspect

The approaches and methods of cooperation between public authorities and young people as part of a theoretical and methodological studies for good governance management and development, and civic engagement of young people in Ukraine are discussed and analysed.

Key words: cooperation, public administration, civic engagement of young people, public authorities, youth, youth participation.

Сучасні тенденції в розвитку європейських країн свідчать, що активна участь молоді в суспільному житті є ефективним засобом досягнення позитивних змін не тільки в житті молодих людей, а й у побудові розвиненого демократичного суспільства. Важливим завданням сьогодення є реалізація державної політики, спрямованої на створення сприятливого середовища для молоді, забезпечення дотримання прав на вільний і всебічний розвиток особистості кожної молодої людини.

Запровадження принципу співпраці є сьогодні актуальним питанням сфери державної молодіжної політики [6, с. 5], а отже,

нагальною потребою розвитку системи державного управління громадянською активністю молоді, що потребує дослідження.

Теоретико-методологічні основи організації державного управління були предметом дослідження багатьох дослідників, що є вагомою науковою базою під час дослідження механізмів державного управління розвитком громадянської активності молоді. Розробці цих проблем присвячено наукові праці відомих вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Бичека, В. Борденюка, Ж. Веделя, В. Дерещ, В. Єрмоліна, А. Коваленка, І. Коліушка, О. Крупчана, Б. Курашвілі, В. Малиновського, Н. Нижник, П. Надолішнього, Т. Пахомової, Г. Райта, О. Сушинського, О. Фрицького, В. Цветкова, Є. Шамхалова, В. Шаповала та ін. Безпосередньо управлінські зв'язки та взаємовідносини в системі органів виконавчої влади, у тому числі координаційні, досліджували В. Білоус, С. Давтян, В. Дерещ, І. Ісаєнко, М. Канавець, О. Кулініч, Ю. Марчук, Н. Плахотнюк, С. Саханенко. Питання громадянської активності молоді в контексті становлення інститутів підтримки молоді в Україні знайшли своє висвітлення, зокрема, у дослідженнях Є. Бородіна, М. Головатого, В. Головенька та інших авторів.

Мета статті полягає в аналізі концептуальних підходів до співпраці молоді з органами влади в її державно-управлінському аспекті та виокремлення потреб щодо вдосконалення системи державного управління громадською активністю молоді.

Методики співпраці між молоддю та державними органами влади всіх рівнів сьогодні є популярними в більшості країн Європейського Союзу, активно застосовуються в роботі міжнародних організацій (Рада Європи, Європейська комісія тощо), а також у процесах міжвідомчого співробітництва з питань молоді та взаємодії між органами влади, відповідальними за молодь на рівні міжнародних організацій і союзів (зокрема, серед держав-членів Ради Європи та членів Європейського Союзу).

Співробітництво між молоддю та органами влади може здійснюватися в різних сферах та на різних рівнях. В одному випадку кінцевою метою такого партнерства є вирішення конкретного питання, в іншому випадку співробітництво налагоджується для забезпечення участі молоді в процесах прийняття рішень, що матимуть вплив на державну молодіжну політику або політику, що стосується молодіжних питань. Досягнення домовленостей є кінцевою метою налагодження співпраці між молоддю та органами державної влади, що матиме вплив на певні сфери державного управління зазначеним

сегментом. Таким чином, форми співробітництва між суб'єктами процесу можуть бути різними, але основна мета залишається незмінною – налагодження міцного партнерства для побудови кращого життя в місцевому суспільстві [7, с. 70 – 71].

На сьогоднішній день у світі існує безліч методів співпраці на державному рівні між молоддю та органами державної влади. Найбільшу популярність у країнах Європейського Союзу мають 4 моделі: (1) дорадча модель, (2) колегіальна модель, (3) метод співуправління (або ко-менеджменту) Ради Європи, (4) відкритий метод координації. При цьому в окремих країнах особливу популярність у механізмах державного управління має така форма співробітництва, як створення спільних консультативних груп з урядових та неурядових структур, що працюють за різними напрямками. Указана форма співробітництва найбільше застосовується в дорадчій моделі та має велику популярність серед країн колишнього Радянського Союзу.

Коротко розглянемо вищезгадані чотири моделі співпраці між молоддю та органами державної влади.

Дорадча модель є одним із механізмів, що ефективно застосовується для залучення молоді до процесів прийняття рішень. Проведення спільних з молоддю нарад – це спосіб, у який збираються думки, погляди молоді чи налагоджується зворотний зв'язок щодо дій і рішень, які впливають на життя молодих людей. Ефективні наради є двостороннім процесом, що відбувається, коли є можливість вплинути на кінцевий результат.

Наради сприймаються як процес, у якому і повноваження, і заключне слово належить органам державної влади. Це означає, що молодь отримує можливість зробити власний внесок у систему державного управління через рекомендацію. Наприкінці процесу представники органу державної влади мають право вирішувати, у який спосіб внесок молоді має бути застосовано та використано.

Наразі ведеться багато дискусій на рівні міжнародних організацій між практиками та дослідниками дорадчої моделі, зокрема, щодо переваг та обмежень проведення нарад. Так, існує побоювання, що наради не є достатньо ефективним способом залучення молодих людей до процесів прийняття рішень у громадській сфері та, зрештою, у певних ситуаціях використовуються як «символічний» підхід до залучення молоді. Утім, навіть якщо погляди на значущість проведення нарад з молоддю різняться між собою, вони все одно розглядаються в багатьох організаціях та закладах як цінний спосіб залучення молодих людей до процесів прийняття рішень та як інструментарій

для забезпечення соціальної інтеграції (особливо коли йдеться про соціально ізолювану молодь).

Колегіальна модель. У переглянутій Європейській хартії участі молоді в муніципальному та регіональному житті (2003), що закріплює принципи, які сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, зазначено: «Ефективна участь молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні має базуватися на розумінні молодими людьми соціально-культурних змін, що відбуваються навколо них та вимагає наявності постійної представницької структури, такої як молодіжна рада, молодіжний парламент або молодіжний форум» [1, с. 26] (переклад автора. – *I. X.*). Можуть існувати різні форми наведених у переглянутій Хартії структур, але незмінно в них має завжди бути забезпечено форум, де молоді люди можуть вільно обмінюватися з представниками органів влади своїми думками, висловлювати пропозиції тощо, пов'язані з політикою та діями органів влади щодо сфери роботи з молоддю. Для такого методу роботи необхідно створити простір, в якому йтиме конструктивний діалог, налагоджуватиметься партнерство між молоддю та органами влади.

Метод співуправління (або ко-менеджменту) Ради Європи. Співуправління (тобто спільне управління, або ко-менеджмент) означає розподіл влади, відповідальності та підзвітності у сфері управління між двома та більше сторонами. Ще у 70-х рр. XX ст. метод співуправління був застосований Радою Європи, коли в рамках роботи Директорату молоді і спорту було створено унікальне партнерство між молодіжними організаціями та урядовими структурами. Існування такої системи дає можливість молоді сказати своє слово під час розробки та реалізації молодіжної політики Ради Європи [7, с. 79]. Так, до цього часу в структурі Департаменту молоді Директорату демократичного громадянства та участі Ради Європи існує чотири органи, що застосовують метод співуправління.

Першим органом є Європейський керівний комітет з питань молоді Ради Європи (CDEJ), що об'єднує представників міністерств або органів, відповідальних за молодіжні справи, країн-членів Ради Європи й учасників Європейської культурної конвенції та сприяє співпраці між урядами в молодіжному секторі [6, с. 14]. Члени CDEJ зустрічаються двічі на рік на пленарних засіданнях та обговорюють питання, пов'язані з молоддю та молодіжними проблемами. Другим органом, що застосовує метод співуправління, є Консультативна Рада з питань молоді Ради Європи, до складу якої входить 30 представників від міжнародних неурядових молодіжних організацій та мереж, національних

молодіжних комітетів, що офіційно зареєстровані в країнах-членах Ради Європи (так звані національні молодіжні спілки), інших структур, залучених до різних сфер роботи з молоддю й таких, що діють відповідно до принципів молодіжної політики Ради Європи. Третім структурним елементом є Об'єднана Рада з питань молоді Ради Європи. До її складу входять усі члени Європейського керівного комітету з питань молоді Ради Європи та Консультативної Ради з питань молоді Ради Європи. Об'єднана Рада з питань молоді Ради Європи є головним управлінським органом для представників урядових структур та неурядових молодіжних організацій, що приймає рішення в рамках Департаменту молоді Ради Європи. Четвертим органом є Програмний Комітет Департаменту молоді Ради Європи – структура, що приймає рішення в рамках роботи Департаменту та складається з 8 членів Європейського керівного комітету з питань молоді Ради Європи та 8 членів Консультативної Ради з питань молоді Ради Європи. Роль зазначеного Комітету полягає в затвердженні програм у сфері молодіжної роботи Ради Європи, особливо програм Європейських молодіжних центрів у Страсбурзі та Будапешті та Європейського молодіжного фонду. Принцип співуправління визнається унікальною позицією у сфері молоді, за яким Рада Європи офіційно визнає молодіжні організації та мережі як партнерів, що беруть повноцінну участь у визначенні європейської молодіжної політики [5, с. 90].

Відкритий метод координації застосовується в певних сферах державного управління в країнах-членах Європейського Союзу, де Європейська комісія, як виконавчий орган Європейського Союзу, має обмежені компетенції. Це означає, що такі країни розробляють та реалізують додатково власні національні політики, а не користуються затвердженими для країн-членів ЄС нормативними актами, нормами та рамками. Так, ініціативи в молодіжній сфері виносяться урядом на обговорення з молоддю та проводяться у форматі діалогу з молоддю задля спільного визначення завдання в кожному пріоритетному напрямі, що надалі затверджуються урядом. Уряд та молодь (через власні структури) звітують громадськості про стан запровадження спільно визначених завдань. На базі таких звітів готується прогресивний аналіз стану виконання затверджених документів. Такий аналіз також містить прогнози щодо майбутніх можливих пріоритетів та фокусів уваги у сфері державного управління питаннями молоді.

На просторі країн колишнього Радянського Союзу відкритий метод координації презентується у форматі публічних (громадських) обговорень ініціатив уряду. Практичні приклади всіх указаних

методів співпраці існують у системі державного управління в кожній країні європейського простору. Зокрема, австрійський уряд доручає своїм регіональним урядам створювати структури для заохочення молоді брати активнішу участь у житті своїх громад. До складу Молодіжного парламенту Великобританії, що вперше розпочав свою роботу в липні 1999 р., щорічно обирається 300 парламентарів віком від 11 до 18 років. Вони спроможні презентувати об'єднану позицію молоді країни щодо її нагальних проблем та потреб на розгляд локальних та національних урядів та постачальників послуг для молоді. Молодіжний парламент має підтримку прем'єр-міністра країни та лідерів основних політичних партій. У Шотландії молодіжний парламент спонукає суспільство звернути увагу на погляди молодого населення. Він збирається 4 рази на рік та пропонує інноваційні, а іноді й радикальні рішення.

У середині 90-х рр. ХХ ст. в Україні тривала робота з формування державного механізму та державних підходів до роботи з молоддю. Крім створення центрального та регіональних органів виконавчої влади, що відповідають за питання молоді, тривало формування державно-управлінських підходів, орієнтованих на відкриту систему забезпечення участі молоді в процесах прийняття рішень та підвищення її громадської активності. Зокрема, з кінця 1990-х рр. у законодавчому просторі державного управління шляхом утворення дорадчих структур при Президентіві України, в органах законодавчої та виконавчої влади тощо, прописується підхід співуправління під час формування та реалізації державної молодіжної політики.

Указом Президента України від 3 грудня 1995 р. було створено Національну раду з питань молодіжної політики при Президентіві України. З моменту свого створення до Положення про Національну раду з питань молодіжної політики при Президентіві України один раз вносилися зміни та два рази змінювався її персональний склад.

Указом Президента України від 12 листопада 2009 р. було створено Національну раду з питань становлення та розвитку молоді. Як перша, так і друга національна рада головним завданням у своїй роботі має забезпечення умов для участі молоді в громадському житті. Обидві національні ради діяли за принципом колегіальної моделі та мали статус консультативно-дорадчого органу. При цьому з визначення статусу другої Національної ради було виключено координуючу функцію, що несе в собі далекий відголос Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. [4]. Кількість основних завдань нової Національної ради, порівняно з попередньою, також було зменшено з шести до

чотирьох. Відмінності в ключових твердженнях положень обох національних рад [2; 3] можна зрозуміти із табл. 1.

Таблиця 1

Порівняння положень національних рад

Національна рада з питань молодіжної політики при Президентові України	Національна рада з питань становлення та розвитку молоді
Мета	
Рациональне формування державної молодіжної політики; створення необхідних умов для широкої участі молоді в усіх сферах життя суспільства й держави	Сприяння більш ефективному розв'язанню актуальних проблем, що виникають у молодіжному середовищі; забезпечення активної участі молоді в усіх сферах суспільного життя й розбудови держави; зміцнення демократичних засад українського суспільства
Статус	
Координуючий та консультативно-дорадчий орган, що має сприяти: – постійному вдосконаленню державної молодіжної політики, – забезпеченню узгодженості дій у вирішенні питань, пов'язаних із життям молоді та участю її в усіх сферах життя суспільства і держави	Консультативно-дорадчий орган при Президентові України

Як бачимо з вищенаведеного, Національна рада з питань становлення та розвитку молоді мала зосередитися на розв'язанні питань, глибших за державну молодіжну політику. Проте засоби та функції такої роботи, особливо щодо зміцнення демократичних засад українського суспільства, прописані не були. Також положення жодної національної ради не містить процедур, засобів включення пропозицій від молоді, що є членами ради, до механізмів державного управління сферою молоді.

Порівняння завдань обох національних рад також свідчить про достатньо формальний підхід до утворення цих структур, оскільки не прописані ані необхідність системного аналізу прийнятих та впроваджених національною радою рішень, ані можлива післядія таких рішень (табл. 2).

Національна рада з питань становлення та розвитку молоді, що була створена у 2009 р., на відміну від національної ради 1995 р. проіснувала менше ніж півроку та була ліквідована на підставі Указу Президента України у квітні 2010 р. За час свого існування Національна рада з питань становлення та розвитку молоді провела всього два засідання, які за характером можна вважати більш формальними, аніж результативними.

Таблиця 2

Порівняння завдань національних рад

Національна рада з питань молодіжної політики при Президентові України	Національна рада з питань становлення та розвитку молоді
1. Вивчення, системний аналіз і прогнозування соціальних та морально-політичних процесів у молодіжному середовищі. 2. Визначення й наукове обґрунтування пріоритетних напрямів державної молодіжної політики, концептуальних засад зміцнення правових та матеріальних гарантій молоді. 3. Розроблення пропозицій щодо фінансування пріоритетних напрямів молодіжної політики, експертиза ефективності використання коштів, що виділяються на такі цілі. 4. Участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів, державних програм, віднесених до її компетенції. 5. Координація дій центральних, місцевих органів виконавчої влади та господарських органів щодо здійснення прав і свобод молоді, залучення її до участі у політичному, економічному, культурному і духовному становленні держави. 6. Сприяння координації діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та громадських організацій щодо реалізації державної молодіжної політики	1. Вивчення стану реалізації державної молодіжної політики щодо забезпечення прав молодих громадян на освіту, охорону здоров'я, працю, соціальний захист, житло, культурний і духовний розвиток. 2. Підготовка за результатами такого вивчення відповідних пропозицій; розгляд пропозицій державних органів, наукових установ, вищих навчальних закладів, молодіжних громадських організацій щодо розв'язання актуальних проблем, що виникають у молодіжному середовищі. 3. Вироблення рекомендацій щодо шляхів розв'язання соціально-економічних, правових, культурних та інших проблем студентської молоді та молодих спеціалістів. 4. Участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань соціального становлення та розвитку молоді, внесення в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення законодавства з цих питань

Усе вищенаведене дає підстави говорити про те, що протягом 22 років незалежності в Україні не було створено дійової національної структури, яка була б спроможною забезпечити та розвинути співпрацю між молоддю та органами державної влади. Обидві національні ради, створені за моделлю комітету, насправді працювали за дорадчою моделлю, а в їх роботі застосовувався «символічний» підхід до залучення молоді.

Сучасні механізми державного управління у сфері роботи з молоддю, особливо з розвитку співпраці між органами влади та молоддю, також передбачають способи активізації участі молоді в державних процесах. Зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. «Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських

засадах у центральних органах виконавчої влади» містить рекомендацію керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади залучати представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах як радників керівників цих органів з питань молодіжної політики. Утім, брак аналізу діяльності такої співпраці та відсутність постійно діючої структури й комплексного підходу за певною моделлю здебільшого зводить таку співпрацю до формального підходу та обмежує можливості молодих людей співпрацювати з органами державної влади.

Отже, для вдосконалення системи державного управління розвитком громадянської активності молоді в Україні необхідно визначити, теоретично обґрунтувати та закріпити в нормативно-правовій базі концептуальні засади активізації співпраці молоді з органами влади на нормативно-правовому рівні задля забезпечення ефективності відповідного напрямку державної молодіжної політики в Україні.

Список використаних джерел

1. **Пересмотренная** Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне. – Страсбург : Конгресс местных и региональных властей Европы от 21 мая 2003 г. – 29 с. – Режим доступа : http://vmo.rgub.ru/files/peresmotr_euro_hartia_ob_molod_2003-146-2.pdf.
2. **Положення** про Національну раду з питань молодіжної політики при Президенті України : затверджене указом Президента України від 3 грудня 1995 р. № 1129. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
3. **Положення** про Національну раду з питань становлення та розвитку молоді : затверджене указом Президента України № 924/2009 від 12 листопада 2009 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
4. **Рішення** Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
5. **Соколов А. В.** Современные институты молодежной политики в Европе: история становления и развития / А. В. Соколов // Вестн. Междунар. организаций. – 2009. – № 1(23). – С. 84 – 99.
6. **Участь** молоді в суспільному житті: досвід, можливості, бар'єри : щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2011 року) / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Держ. служба молоді та спорту України. – К. , 2012. – 222 с.
7. **Have Your Say: Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life.** – Strasbourg : Council of Europe, 2008. – 141 p.

Надійшла до редколегії 20.11.13

Тетяна КОВАЛЕНКО

Національна академія державного управління

при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Висвітлюються питання розробки та реалізації цільових засад управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні. Досліджуються можливості розробки та впровадження концептуальної моделі державного управління в цій сфері в умовах організаційної перебудови вітчизняної системи охорони здоров'я.

Ключові слова: державна політика у сфері охорони здоров'я, програмно-цільовий метод управління, санаторно-курортне забезпечення, діти.

Татьяна Коваленко. Програмно-целевое управление в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в Украине

Освещаются вопросы разработки и реализации целевых основ управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в Украине. Исследуются возможности разработки и внедрения концептуальной модели государственного управления в этой сфере в условиях организационной перестройки отечественной системы здравоохранения.

Ключевые слова: государственная политика в сфере здравоохранения, программно-целевой метод управления, санаторно-курортное обеспечение, дети.

Tetyana Kovalenko. Program-target management in the sphere of sanitarium-health resort support of children in Ukraine

Problems of development and implementation of target measures of management in the sphere of sanitarium-health resort support of children in Ukraine are examined. Opportunities of development and implementation of public administration conceptual model in this area in the conditions of reorganization of the domestic system of health care are investigated.

Key words: state policy in health care, program-target method of management, sanitarium-health resort support, children.

В умовах пришвидшення перебігу соціально-економічних процесів, глобалізаційних змін та розвитку ринкової економіки, в основу якої покладено принцип конкурентної переваги, цінність збереження та зміцнення здоров'я людини стає одним із соціальних пріоритетів для будь-якої держави. Такий підхід обумовлює пошук та впровадження нових механізмів фінансування та ефективного державного управління галуззю охорони здоров'я і закономірно