

А. М. Половинець,
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ ДО УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Досліджено механізми залучення молоді до прийняття державно-управлінських рішень у нормативно-правових документах Європейського Союзу, визначено місце молодіжної політики в загальній політиці європейських інституцій, виокремлено правові основи її реалізації, запропоновані рекомендації щодо застосування європейської практики в реалізації державної політики щодо молоді в Україні.

Mechanisms of the involvement young people to decision making process in legal documents of European Union were investigated, defined the place of youth policy in the overall policy of the European institutions, detailed legal basis of it realization, proposed recommendations for using European practice in the implementation of state youth policy in Ukraine.

Ключові слова: молодь, державна молодіжна політика, Європейський Союз, державно-управлінські рішення, Європейський парламент, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія.

Існування сучасної системи державного управління передбачає обов'язкову наявність системи залучення громадськості до прийняття державно-управлінських рішень. У законодавстві України основи залучення молодіжних громадських організацій до прийняття державно-управлінських рішень передбачені в законах України "Про громадські об'єднання", "Про молодіжні та дитячі громадські організації".

Право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, закріпленим Загальною декларацією прав людини, і гарантується Конституцією України та законодавством України. Держава сприяє розвитку громадської активності молоді, забезпечуючи молоді та дітям право на створення молодіжних та дитячих громадських організацій. Як визначає Закон України "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Законодавство України про молодіжні та дитячі громадські організації складається з Конституції України, Закону України "Про об'єднання громадян", цього Закону та інших нормативно-правових актів, прийнятих на їх виконання" [3].

Останні тенденції розвитку державної молодіжної сфери в Україні визначають молодіжні організації рівноправними партнерами держави у формуванні та здійсненні молодіжної політики [5].

Дослідженню державної молодіжної політики були присвячені роботи вітчизняних науковців Є. Бородіна, М. Головатого, В. Головенька, М. Перепелиці; вивченню становлення молодіжного руху в організованій та неформальній формі — В. Головенька, О. Корнієвського, В. Куліка, В. Якушика, Я. Яроша; аналізу процесу становлення громадянського суспільства в Україні та пов'язаної з ним політичної культури молоді — М. Пірен, К. Плоского, В. Ребкала, С. Телешуна. Дослідження зазначених авторів є значним внеском у теорію, методологію та практику реалізації державної молодіжної політики в Україні. Сучасні тенденції визначають і сучасні виклики, що потребують відповідних рішень задля сталого розвитку держави та суспільства. Ефективне функціонування управлінського механізму в демократичній державі передбачає рівноцінну та рівноправну участь всіх категорій громадян у державотворчих процесах. Зокрема, це стосується розвитку участі молодого покоління у процесі побудови в Україні відкритого, демократичного суспільства, оскільки воно безпосередньо задіяне в процесі його побудови і користуватиметься його здобутками в майбутньому. Отже, участь молоді в процесі прийняття державно-управлінських рішень є частиною політики щодо молоді, яка проводиться сьогодні в державі.

За часи незалежності України спроби активізувати молодіжну участь неодноразово сприймалися як державними установами, так і громадськими організаціями за підтримки міжнародних організацій [2]. Якщо проаналізувати розвиток моделі реалізації державної молодіжної політики в Україні, то можна стверджувати, що вона знаходиться в процесі трансформації. Наочною демонстрацією цього є віднесення Президентом України під час реалізації адміністративної реформи питань з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері молоді до Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, ліквідація Міністерства сім'ї, молоді та спорту і утворення Державної служби молоді та спорту.

Разом із цим, усе більше дослідників звертає увагу на взаємозв'язок між рівнем вирішення проблем молоді і її участю в процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Розвиток молодіжної участі й "компонент молоді" у суміжних політиках покладені в розбудову оновленого рамкового Європейського співробітництва в молодіжній сфері (на період 2010—2018 років) для побудови найбільш конкурентоспроможної та наукомісткої економіки у світі [6].

Мета роботи — дослідження механізмів залучення молоді до прийняття державно-управлінських рішень у нормативно-правових документах Європейської спільноти для виявлення ефективних інструментів молодіжної участі. Завдання роботи — визначити місце молодіжної політики в загальній політиці європейських інституцій, виокремити правові основи її реалізації, проаналізувати процедуру прийняття рішень, розробити рекомендації щодо застосування європейської практики в реалізації державної політики щодо молоді в Україні.

Управління в Європейському Союзі відноситься до міждержавного рівня і має великі відмінності. В якості прикладу достатньо згадати про багаторічну відсутність права законодавчої ініціативи Європейського Парламенту, що суттєво його відрізняє від національних парламентів. Отже, перш ніж розглянути відповідні рекомендації, потрібно ознайомитись із роллю європейської молодіжної політики, її правовими основами, процедурою прийняття рішень та роллю основних інституцій Європейського Союзу у сфері молодіжної політики.

Європейська комісія відзначає на своєму офіційному сайті, що включення "молоді" як концепція в Європейській політиці є відносно новим явищем. Також вона відзначає і основну особливість для сучасних молодих європейців — це покоління, що живе в соціальних, демографічних, економічних і технологічних умовах, що швидко змінюються. Відповідно визначається й роль Європейської молодіжної політики — бути спрямованою на задоволення поточних очікувань молоді в процесі їхнього залучення в розвиток суспільства.

Європейська Комісія відзначає відправним пунктом Маастрихтський договір, що в 1993 році розширив сферу політики ЄС включенням молодіжної політики, завдяки статті 149 параграф 2. У цій статті передбачаються молодіжні обміни та обміни соціальних педагогів (socio-educational instructors). На відміну від Європейської комісії, Європейський парламент зазначає і статтю 150 Маастрихтського договору як правову основу молодіжної політики ЄС, тому що відповідно до неї заходи щодо сприяння професійній підготовці також прямо стосуються молодих людей. Таким чином, можна вважати, що правова основа європейської молодіжної політики була закладена в 1993 році Маастрихтським договором, зокрема статтями 149 і 150 Договору ЄС.

Прийняття рішень по діях, що підпадають під статті 149 і 150, повинні проходити по процедурі спільного прийняття рішень (codecision). Європейський парламент

також акцентує увагу на тому, що в сфері молодіжної політики немає положень, що зобов'язують гармонізувати законодавства країн-членів, а в основному приймаються рекомендації.

Це ж джерело зазначає, що з набранням чинності Лісабонським договором додається ще одне завдання ЄС у сфері молодіжної політики: заохочення участі молодих людей у демократії в Європі (статті 149, 150 "Договору про функціонування Європейського Союзу"). Діти й молоді люди одержать вигоду з цілей ЄС в інших сферах, таких як освіта та підготовка кадрів, охорона здоров'я, або відносно прав дітей та молоді. Увага звертається також на Хартію фундаментальних прав. Вона включає статтю про права дітей (ст. 24) і статтю, що захищає дитячу працю й забезпечує захист молодих людей на робочому місці (ст. 32). З набранням чинності Договору, Хартія основних прав набудатиме чинності закону (стаття 6), повідомляє офіційний сайт Європейського парламенту.

Разом із цим, як роз'яснила Європейська Комісія, оновлені рамки Європейського співробітництва в молодіжній сфері до 2018 року приймалися в 2009 році на основі методу відкритої координації, що відноситься до міждержавного співробітництва, а не процедурах, передбачених договорами.

Профільний комітет, відповідальний за молодіжну політику, — Комітет Культури та Освіти Європейського парламенту (the CULT Committee). Слід зазначити, що до компетенції цього комітету також відноситься співробітництво з третіми країнами в сфері культури та освіти, а також зв'язки з відповідними міжнародними організаціями та інституціями. Головує в Комітеті Доріс Пек (Німеччина, група Європейської народної партії). На офіційному сайті Європейського парламенту викладені ключові позиції європейської молодіжної політики. Європейський парламент відзначає свою провідну роль у створенні Європейської Волонтерської служби та просуванні молодіжних обмінів, чим він займається ще з 1983 року. До його повноважень також належить встановлення міцної правової основи для європейської молодіжної політики. Після прийняття Маастрихтського й Амстердамського договорів, Європейський парламент набув значного впливу на політику в цій сфері, оскільки всі рішення тепер приймаються відповідно до процедури спільного прийняття рішень (codecision) і кваліфікованої більшості при голосуванні в Раді Європейського Союзу. У процесі прийняття програми "Молодь у дії", Європейський парламент закликав до значного збільшення бюджетних асигнувань і до спрощеного доступу до заходів програми. Ним також підкреслювалось, що молоді люди з особливими потребами повинні бути включені до реалізації програми на рівних підставах, з метою запобігання дискримінації.

Для заохочення молодих людей самостійно реалізувати власні європейські проекти ЄП і Фонд International Charlemagne Prize of Aachen заснували в 2008 році the European Charlemagne Youth Prize. Премія присуджується проектам, які сприяють європейському та міжнародному взаєморозумінню, розвитку почуття загальноєвропейської ідентичності та інтеграції, і демонструють практичні приклади європейців, що живуть разом як одне співтовариство.

Європейський парламент відіграє важливу роль у питаннях прав дитини. У письмовій заяві 2005 року, 367 депутатів Європейського парламенту закликали Європейську Комісію до створення єдиного телефонного номера в Європі для дитячих ліній допомоги.

Молодіжна політика відноситься до дев'ятої конфігурації Ради Європейського Союзу "Освіта, Молодь і Культура" (EYS). Представлена на офіційному сайті установи у розділі даної конфігурації інформація дає дуже поверхневе уявлення про європейську молодіжну політику. Більш цікавим є розгляд інформації засідань і відповідних обговорень.

Наприклад, за 2009 рік відбулось 4 засідання: два в першому півріччі під час головування Чехії та два в другому півріччі під час головування Швеції. Основним предметом обговорення на першому засіданні (лютий 2009) став Європейський Молодіжний Пакт. У результаті був прийнятий ряд ключових звернень Ради Європейського Союзу відносно Пакту і Європейського співробітництва в сфері молодіжної політики. Таким чином, на другому засіданні Ради Європейського Союзу у травні 2009 запропоновані висновки як відносно оцінки діючої, так і перспективи молодіжної політики були затверджені. На четвертому і останньому засіданні Ради Європейського Союзу в 2009 році (26—27 листопада) було прийнято кілька важливих рішень у сфері молодіжної політики.

По-перше, Рада Європейського Союзу прийняла рішення про оголошення Європейського року волонтерства у 2011 році для розвитку активного громадянства. Цікаво, що, на відміну від існуючої практики в Україні, на впровадження даного рішення було передбачено фінансування у розмірі 8 мільйонів євро на 2011 рік.

По-друге, Рада Європейського Союзу провела обмін думками та прийняла оновлену рамкову угоду Європейського співробітництва в молодіжній сфері, що охоплює період з 2010 по 2018 роки. Рада Європейського Союзу затвердила відповідне повідомлення на грудневому засіданні Європейської Ради як внесок молодіжної сфери для відображення в пост-Лісабонській стратегії (після 2010). Текст повідомлення чітко визначив два ключових документи (European Youth Pact, European cooperation in the youth field for 2010—2018), яким відведена роль стратегічної основи європейської молодіжної політики до 2018 року. При цьому Рада Європейського Союзу позиціонує Європейський Молодіжний Пакт як один із інструментів досягнення завдань Лісабонської стратегії зростання та робочих місць, затвердженої у такій якості Європейською Радою в березні 2005 року, а відповідно в оновленій рамковій угоді підкреслюється термінова необхідність боротьби з високим рівнем безробіття серед молоді в Європейському Союзі.

Із трьох інституцій найбільш повно молодіжна політика відображена на офіційному сайті Європейської Комісії. У молодіжній сфері вона має подвійну місію: розвивати рамки політичного співробітництва та управляти програмою "Молодь у дії". Місія знайшла відбиття в профільній структурі, що називається Генеральний Директорат освіти та культури Європейської Комісії, (DG EAC) і має два молодіжні підрозділи:

— Підрозділ D1, відповідальний за політичні аспекти,

— Підрозділ D2, відповідальний за керування програмою "Молодь у дії".

Підрозділи також тісно співпрацюють для забезпечення оптимальної взаємодії між цими двома основними сферами. Разом із цим, кожна з них має свою структурну специфіку.

Держави-члени Європейської спільноти розвивають власну національну молодіжну політику, а на рівні Європейського Союзу ними створена основа для співробітництва. Найбільш важливу роль відіграє Рада Міністрів, відповідальних за молодь (Council of Youth Ministers), де приймаються всі спільні рішення. Молодіжна робоча група (Youth Working Party), що складається з представників міністерств молоді в державах-членах, готує засідання Ради Міністрів. Європейська Комісія координує та сприяє співробітництву між державами-членами.

Важливим інструментом реалізації спільної для країн Європейського Союзу молодіжної політики є програма "Молодь у дії". Програмний комітет, що складається з представників всіх країн, на які поширюється програма, проводить свої засідання не рідше двох разів

на рік, щоб контролювати та координувати реалізацію програми "Молодь у дії". Це — головний орган, що приймає рішення, через які держави-члени Європейського Союзу і інші програмні країни беруть участь у керуванні програмою.

Національні уряди також відповідають за заснування та створення Національних Агенцій програми "Молодь у дії" у своїх країнах. Національні Агенції відповідають за управління програмою на національному рівні шляхом надання відповідної інформації та підтримки проектів, відбору та моніторингу проектів, а також управління фондами Європейського Союзу. Подібна децентралізована система управління програмою забезпечує близькість до національних реалій бенефіціантів і активної підтримки проектів претендентів.

Деякі спеціальні заходи програми "Молодь у дії" керуються на центральному рівні Виконавчим Агентством з питань освіти, культури та аудіовізуальних засобів (EACEA).

З метою підвищення якості проектів програми "Молодь у дії", Європейська Комісія також створила мережу тематичних і регіональних ресурсних центрів SALTO (Support, Advanced Learning and Training Opportunities). Ці центри надають ресурси, інформацію та займаються підготовкою кадрів для підтримки Національних Агентств і молодіжних працівників. Для надання ширшої інформації про мобільність, освіту та можливості для навчання молодих людей по всій Європі Комісія фінансує мережу Євродеск. Національні відділення Євродеск можна знайти в більшості країн реалізації програми "Молодь у дії".

Під час процесу модернізації, що відбувається в нашій державі, використання найкращого досвіду провідних європейських держав набуває великої актуальності. Це стосується і сфери реалізації державної молодіжної політики.

З точки зору теорії державного управління в роботі визначено місце молодіжної політики в загальній політиці європейських інституцій. З практичної сторони досліджено механізми залучення молоді до прийняття державно-управлінських рішень у нормативно-правових документах Європейської спільноти.

Проблеми, що підняті в роботі, потребують подальшого розроблення. Зокрема, це стосується процедури застосування позитивної практики країн Європейського Союзу в національній молодіжній політиці, розвитку співпраці з європейськими країнами в сфері молодіжної політики.

Література:

1. Бойчук О. Правове забезпечення державної політики розвитку громадської активності молоді на регіональному рівні / О. Бойчук // Управління сучасним містом. — 2007. — № 1—12 (25—28). — С. 105—111.
2. Георгієнко В. Дорожня карта молодіжної політики України / В. Георгієнко // Авторський сайт Вадима Георгієнка. — Режим доступу: <http://www.georgienko.com>
3. Закон України "Про молодіжні та дитячі громадські організації". — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/281-14>
4. Закон України "Про об'єднання громадян" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/про%20об'єднання%20громадян>
5. Половинець А. Молодіжні громадські організації: критерії класифікації / А. Половинець // Державне управління: теорія та практика (Електронне наукове фахове видання). — 2010. — № 2. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_2/index.htm
6. Council resolution of 27 November 2009 on a renewed framework for European cooperation in the youth field (2010—2018). — Режим доступу: http://ec.europa.eu/youth/pdf/doc1648_en.pdf

Стаття надійшла до редакції 03.06.2012 р.