

УДК 329.78:351.83

Н. Кожушко

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ
ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ
(ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ)**

Розглянуто зміст моделей державної молодіжної політики у контексті їх класифікації та типології. Акцентовано увагу на питаннях теоретико-методологічного обґрунтування підходів до формування та реалізації моделей державної молодіжної політики.

Ключові слова: державна молодіжна політика, державне управління, методологія, модель, молодіжна політика, теорія.

Питання розроблення та впровадження у практику державного управління моделей державної молодіжної політики обумовлює необхідність формування відповідної теоретико-методологічної бази. У сучасній науці моделі державної молодіжної політики переважно розробляються на основі поширених соціологічних та політологічних підходів, які експлікуються на державне управління. Але в самій науці державного управління оригінальних теоретико-методологічних підходів поки що не розроблено, що вказує на необхідність не тільки розгляду існуючих у суміжних науках засад розроблення моделей державної молодіжної політики, але й, на основі їх систематизації та узагальнення, адаптації до потреб науки державного управління та створення бази для формування в межах неї оригінальної методології.

Сучасні дослідження вказаної проблеми (Є. Бородін, А. Васильєв, Д. Галлі, М. Головатий, В. Головенько, Т. Донченко, А. Зінченко, М. Канавець, Н. Метьолькіна, С. Паугам, М. Перепелиця, Б. Савченко та інші вітчизняні і зарубіжні науковці) ґрунтуються на визначенні зв'язку між типологією державної молодіжної політики та її відповідними моделями, звертаючись до зарубіжного досвіду. Але питання теоретико-методологічного забезпечення формування моделей державної молодіжної політики в державному управлінні залишається малодослідженим, що визначає мету статті.

Насамперед привертають увагу принципи узагальнення спільних характеристик різних моделей державної молодіжної політики. Зокрема, як зазначають дослідники [1–3], типологія державної молодіжної політики, яка має на увазі певне абстрагування, в якому низка відмінностей між країнами та схожих рис можуть бути розглянуті щодо цих характеристик, повинна обов'язково бути орієнтовною і може лише будуватися на гіпотезах. Наприклад, у країнах Європи також можна виділити спільні елементи державної молодіжної політики, зокрема: соціальний взаємозв'язок між урядом, молодими людьми і суспільством через консультації та вплив; поради та інформація про права молодих людей та можливості для них; свобода культурного, творчого та політичного вираження; культура продовження освіти і професійної освіти; підтримка молодим сім'ям; відповідна спеціальна підтримка для молодих людей “груп ризику”, таких як з особливими потребами чи молоді в'язні; підтримка і заохочення активного проведення вільного часу; правильна організація професійної підготовки тих, хто працює з молодими людьми; дослідження труднощів, із якими стикаються молоді люди; сприяння міжнародним зв'язкам між молодими людьми [4].

Якщо ж звернутися до одного з елементів, наприклад до системи соціального забезпечення в Європі, можна виділити таку типологію державної молодіжної політики, пов'язану вже з класифікацією конкретних типів соціального забезпечення: соціал-демократична модель соціального забезпечення (скандинавські країни); ліберальна модель соціального забезпечення (Великобританія); консервативна модель (центральноєвропейські країни); субінституціональна модель (країни Середземномор'я) [5]. При цьому основою типології моделей державної молодіжної політики також є більш загальні характеристики, внаслідок чого виділяють: універсалістську модель (країни Скандинавії); громадівську модель (Великобританія); протекційну модель (країни Центральної Європи); централізовану модель (країни Середземномор'я).

У межах такої класифікації доцільно звернути увагу на те, що розуміння сутності державної молодіжної політики отримує провідне значення. На думку І. Ільїнського [6], державна молодіжна політика є діяльністю держави, яка направлена на вирішення проблем молоді, залучення її в соціально-політичні процеси, які проходять у державі та суспільстві, що відрізняє її від суспільної молодіжної політики (система ідей, поглядів з приводу молоді та її ролі в суспільному розвитку, а також практичних дій різних структур громадянського суспільства, які направлені на впровадження цих поглядів та ідей у життя, з ціллю досягнення суспільних перспектив, які є схвалені більшістю народу). Виходячи з цього розуміння, модель державної молодіжної політики має ґрунтуватися на певній системі ідей, теоретичних положень про місце і роль молоді, молодого покоління в суспільстві; практичній діяльності суб'єктів такої політики; частині політики держави щодо соціалізації молодих громадян і відтворення трудових ресурсів.

Своєю чергою Т. Донченко пропонує розглядати державну молодіжну політику як: пріоритетний і специфічний напрям у діяльності держави, її органів з метою створення певних умов та соціальних гарантій для соціального становлення і розвитку молоді, самореалізації в особистих та суспільних інтересах; механізм взаємовідносин держави з молоддю стосовно реалізації її інтересів, запитів, потреб [7]. З огляду на це, вважаємо, що державна молодіжна політика як визначений напрям дій складатиметься із суспільних цілей та необхідних ресурсів для досягнення поставлених завдань й повинна базуватися на принципах та закономірностях суспільного розвитку, бути чітко визначеною за пріоритетами, що мають дедалі більше розкривати саме соціальне спрямування діяльності органів влади, серед яких особливе місце займають спрямованість на вирішення проблем молоді, а також створення певних умов і соціальних гарантій для становлення та розвитку молодого покоління. Урахування цього уможливило не тільки класифікацію наявних у зарубіжному досвіді моделей державної молодіжної політики за певними критеріями та параметрами, але й аналіз вітчизняної моделі з виокремленням її проблемних моментів, а також шляхів їх вирішення, зокрема створенням та впровадженням в реальну державно-управлінську практику конкретних дієвих механізмів реалізації державної молодіжної політики, що передбачає звернення уваги на досвід розвинених країн світу у цій сфері.

Найбільш досліджені моделі державної молодіжної політики Швеції, США та Німеччини. Як зазначають дослідники [8–10], державна молодіжна політика за моделлю Швеції передбачає значне втручання держави у відносини суспільства і молоді. Вона ґрунтується на філософсько-соціологічній і політико-правовій концепції, основою якої є соціал-демократична ідея і яка містить детальну правову регламентацію в цій сфері державної діяльності, до того ж основні правоположення закріплені не відомчою

нормотворчістю, а законами. Основний механізм управління цією діяльністю ґрунтується на соціальній роботі в комунах і на спеціально створених органах, що мають координаційні повноваження і специфічні сфери прямого управління, насамперед, в організації дозвілля та культурного розвитку молоді. Вплив держави на вирішення молодіжних проблем найперше здійснюється через фінансування та іншу діяльність щодо створення умов для нормального розвитку кожної молодої людини, зокрема створення мережі державних чи державою фінансованих, спеціалізованих закладів, а також через фінансову підтримку молодіжних організацій [11].

На відміну від шведської моделі, модель державної молодіжної політики США передбачає, що держава бере на себе обов'язки, водночас обмежені, щодо проведення заходів стосовно соціально незахищених і "неблагополучних" категорій молоді, але й у цьому випадку державою регулюються лише окремі аспекти соціального стану таких молодих людей. Як наголошує В. Головенько [12], модель державної молодіжної політики США передбачає державне регулювання процесу вирішення молодіжних проблем на мінімальному рівні.

Державна молодіжна політика в Німеччині побудована на забезпеченні необхідного балансу державних і громадських засад. Вона ґрунтується як на соціал-демократичних засадах, так і на ліберальних. Соціал-демократичні засади проявляються у тому, що держава, здійснюючи політику, зберігає у своїй основі соціальний вимір, а не індивідуальні інтереси; проводить активну політику щодо забезпечення основних прав, тобто не лише запобігає їхньому порушенню, а й створює відповідні умови для їхнього дотримання; захищає та розвиває соціальні здобутки. Ліберальні засади проявляються, зокрема, у заходах превентивного, компенсаційного, а також субсидіарного спрямування [13].

Своєю чергою, універсалістська модель державної молодіжної політики у Скандинавії розвивалася як розрізнена серед різних секторів, будучи координованою відповідним міністерством, що відповідає за державну молодіжну політику, а громадянське суспільство відіграє головну роль у молодіжній політиці, держава та інститути влади спільно з громадянським суспільством виробляють та впроваджують молодіжну політику [14]. Скандинавська модель є універсалістською, оскільки її цільовою групою є вся молодь віком до 25 років, яка розглядається як соціальний ресурс, який повинен розвиватися не лише як вклад у майбутнє, внаслідок чого, крім соціального та психологічного розвитку, головними цілями молодіжної політики є автономність та незалежність, які зміцнюють раннє досягнення статусу дорослого та ранню незалежність від батьківського впливу, що існують серед молоді Скандинавії [15, 16]. Формування та реалізація державної молодіжної політики в цих країнах базується на традиційному особистому добробуті переважної частини громадян (насамперед фінансово-побутовому) та значних ресурсних можливостях органів влади.

Модель державної молодіжної політики країн Центральної Європи концептуально ґрунтується на принципах, за якими: молодь розуміється як категорія, що є ранимою; молодь є соціальною групою, яка потребує захисту, підтримки та стимулювання. Як зауважують дослідники [17, 18], у цій "високоінституціоналізованій" моделі робиться сильний акцент на професійній роботі з молоддю, відповідно до молодіжної політики цією роботою займаються молодіжні міністерства, уповноважені управління та профільні молодіжні сектори. Цільовими групами центральноєвропейської (консервативної) моделі є, зокрема, специфічні групи людей з особливими потребами, а загалом – уся суспільно-

політична і соціально активна молодь. Загалом, консервативній моделі притаманна глибока зацікавленість держави у нормальній соціалізації молоді, а також акцентування на діяльності волонтерів, які перебувають “у корпорації” з місцевими, регіональними та державними органами влади [19].

Модель державної молодіжної політики Великобританії є громадівською, оскільки передбачає сильний вплив громади на її реалізацію, особливо в умовах імплементації делегування повноважень щодо її реалізації від держави до інститутів громадянського суспільства [20]. Цільовими групами такої моделі державної молодіжної політики є конкретно визначені різні групи молоді із особливими потребами, які потребують вирішення соціальних проблем. За наявності мінімального впливу держави на соціальне забезпечення молоді та значної кількості проблем така модель може розглядатися як проблемнозорієнтована, що обумовлює потенційні можливості наближення її до ліберальної моделі. До того ж, як наголошують дослідники [21], громадська модель (ліберальна, за суттю) характеризується великою зацікавленістю місцевих органів влади у забезпеченні молодіжних клубів, а недостатність інфраструктури державної підтримки і зацікавленості створює можливості сильної роботи, направленої на громаду. Загалом ліберальна модель державної молодіжної політики, як зазначають дослідники [22], передбачає створення умов для інтенсивного розвитку індивідуальності на основі патерналізму, який передбачає провідну роль держави в житті кожного індивідуума, а в умовах значних ресурсних обмежень саме індивідуальне підприємництво дає змогу забезпечити дотримання високих соціальних стандартів незалежно від можливостей держави.

Модель державної молодіжної політики країн Середземномор'я прагне інституціоналізації процесу її реалізації, що передбачає залучення третього сектору та органів місцевого самоврядування до централізованого процесу державного управління у сфері молодіжної політики [23]. Орієнтуючись на вирішення соціальних проблем молоді (особливі групи молоді, які, в якості цілі державної молодіжної політики представленої моделі, відрізняють її від універсалістської), ця модель прагне розвинути компонент громадянського суспільства, тобто посилити участь молоді в громадському житті на основі розвитку самоврядування та широкої соціальної інтеграції.

Як можна побачити, в основі більшості представлених моделей є проблемноорієнтований підхід, який є основою розробки та вдосконалення моделей державної молодіжної політики більшості країн світу. Це обумовлено, зокрема, тим, що основними спільними для більшості країн світу проблемами, які зумовили потребу розробки й реалізації принципово нової державної молодіжної політики, виявляються [24]: ускладнення життя; вплив інтеграційних, глобалізаційних процесів на розвиток і взаємини між державами; загострення багатьох соціально-економічних, політичних і духовних процесів; криза духовних ідеалів і орієнтацій громадян у країнах перехідного періоду тощо.

Зазначений підхід, як правило, застосовується разом із критеріальним підходом до класифікації різних моделей державної молодіжної політики, водночас основними критеріями такої класифікації є характер держави, особливості її політичної системи, специфіка формування й реалізації соціальної політики тощо. Урахування цього дає змогу вказати на декілька основних моделей державної молодіжної політики [25, 26]:

– неоконсервативна, або ліберальна, яка поширена в США (ґрунтується на створенні рівних умов для максимальної самореалізації людини, соціальної підтримки тим, хто без сторонньої допомоги неспроможний вирішити власні проблеми; передбачає,

що держава найперше надає соціальну допомогу тим категоріям і групам молоді, що її потребують);

– соціал-демократична, яка поширена у більшості європейських країн (ґрунтується на патерналістських засадах турботи про всіх, переважно апелює до держави, від якої очікують підтримки й турботи; передбачає, що держава бере на себе відповідальність за вирішення майже всіх проблем молоді).

Наведені приклади свідчать про те, що основні моделі реалізації державної молодіжної політики розвинених країн світу мають на меті ефективну адаптацію молоді до сучасних умов життя, що потребує вироблення в Україні сучасної моделі державної молодіжної політики з урахуванням комплексу складних проблем молоді. На сьогодні в Україні координуючу роль у впровадженні державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, який забезпечує її реалізацію. При цьому спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади разом розробляє, а Кабінет Міністрів України затверджує пропозиції та нормативи щодо вирішення соціально-молодіжних проблем на основі чинної політико-правової бази. Ці рішення є обов'язковими для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності фізичних осіб, які використовують найману працю [27, 28]. Структурно наявна в Україні суб'єкт-об'єктна (і внаслідок цього багаторівнева) модель, представлена законодавчими та виконавчими гілками влади та органами місцевого самоврядування, а основна відповідальність за реалізацію державної молодіжної політики покладена на центральні й місцеві органи державної влади і управління. При цьому багаторівневості вітчизняної моделі передбачає складний процес узгодження діяльності у сфері вироблення та реалізації державної молодіжної політики на трьох рівнях: державному (розробка стратегії та основних напрямів молодіжної політики, визначення і забезпечення ресурсами, розробка соціальних нормативів і стандартів), що реалізується механізмом координації, який включає Комітет Верховної Ради України з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму, Національну раду з питань молодіжної політики при Президентові України, галузеві міністерства; регіональному (організаційна допомога для здійснення державної молодіжної політики, ресурсне забезпечення), що реалізується механізмом, до якого включаються спеціально уповноважені органами виконавчої влади в галузі молодіжної політики, а також органами місцевого самоврядування); місцевому (мобілізація зусиль державних службовців, громадських активістів, громадян на реалізацію державної молодіжної політики через окремі програми, проекти, заходи тощо), що реалізується механізмом, до якого включаються підрозділи в органах місцевої влади, система соціальних служб для молоді, заклади соціальної роботи, місцеві громадські організації, об'єднання).

Попри це, вітчизняна модель є занадто складною та малоефективною порівняно з моделями провідних країн світу, що обумовлено проблемами у молодіжній сфері. Саме наявні проблеми молоді в сучасній Україні та необхідність їх вирішення на рівні державного управління вказують на актуальну потребу вдосконалення існуючої моделі державної молодіжної політики із застосуванням наявних принципів та підходів. Зокрема, на думку дослідників, для України доцільним є виділення симбіотичної моделі реалізації державної молодіжної політики, а саме – обмежене використання елементів соціально-економічної активізації молоді в умовах патерналістської соціальної політики держави [29]. Саме симбіотична модель, яка ґрунтується на патерналістських принципах побудови (хоча й обмежена необхідністю наявності розвиненого ресурсного потенціалу),

притаманних скандинавському досвіду, також урахувуючи переваги всіх інших моделей, дає змогу ввести такий елемент, як волонтери, які залучаються до виконання численних функцій та широких повноважень органів влади. Як наголошують дослідники, такі елементи повинні допомагати вирішувати найактуальніші проблеми молоді без суттєвих змін загальних основ державної політики [30].

Таким чином, розгляд основних моделей державної молодіжної політики, що існують у розвинених країнах світу, а також вітчизняної моделі, вказує на необхідність у вдосконаленні вітчизняної моделі комплексу теоретико-методологічних принципів та підходів, що застосовуються у зарубіжному досвіді державного управління, їх адаптації до потреб та особливостей вітчизняної системи взаємоузгодженої діяльності органів державного управління, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства у сфері вирішення проблем та забезпечення потреб молоді. Це сприятиме формування теоретико-методологічної основи не тільки дослідження проблем державної молодіжної політики, але й вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення її реалізації в умовах сучасних суспільних трансформацій.

Висновки

Зарубіжний досвід формування та реалізації державної молодіжної політики вказує на те, що найбільш розповсюдженими є дві моделі державної молодіжної політики: неоконсервативна та соціал-демократична, окрім яких також виділяються універсалістська або патерналістська (Скандинавія), ліберальна або громадська (Великобританія), консервативна (Центральна Європа), централізована або субінституціоналізована (Середземномор'я) моделі. Розробка цих моделей ґрунтується на певних теоретико-методологічних принципах та підходах, які формують певну систему. Зокрема, спільними для всіх моделей є проблемноорієнтований підхід та принцип узагальнення, до яких доцільно додати принцип історико-географічного поділу (урахування національних традицій роботи з молоддю, способів координації молодіжної політики та молодіжного законодавства): країни з наявним розвиненим молодіжним сектором, до яких належать: Австрія, Люксембург, Ліхтенштейн, Іспанія, Греція, Португалія тощо; країни з обмеженим молодіжним сектором, до яких належать: Нідерланди, Франція, Бельгія, Ірландія, Фінляндія, Швеція, Норвегія тощо; країни без спеціального молодіжного сектора, до яких належать: Великобританія, Ісландія, Італія, Данія тощо. Принцип законодавчого поділу, застосування якого передбачає наступний поділ моделей державної молодіжної політики, які ґрунтуються на: законах про підтримку і стимулювання молоді; законодавстві про соціальне забезпечення молоді; законодавстві про захист молоді. Принцип розвинутості соціальної роботи з молоддю передбачає інституціоналізацію процесів реалізації державної молодіжної політики, розширення сфери участі громадськості в цих процесах, підтримку з боку держави роботи з молоддю.

Важливим питанням подальших досліджень залишається можливість застосування цих принципів та підходів до розробки механізмів реалізації державної молодіжної політики, адаптованого до потреб державного управління як системи, що передбачає комплексність підходу, оскільки потребує узгодження діяльності державних органів влади, суспільних та громадських інституцій.

Література

1. Зінченко А. Державна молодіжна політика: історія формування, проблеми, перспективи / А. Зінченко // Політичний менеджмент [Текст]. — 2007. — № 1. — С. 185, 186.

2. Сучасний європейській досвід формування та реалізації молодіжної політики [Текст] : навч. посіб. / Є. Бородін, Ю. Борисова, Н. Літвінова [та ін.]. — Дніпропетровськ : Пороги, 2008. — 113 с.
3. Youth in Society: Contemporary Theory, Policy and Practice [Text]. — London : Open University, 2001. — 260 p.
4. Васильєв А. Конвергенція моделей реалізації державної політики, спрямованої на молодь / А. Васильєв // Публічне управління: теорія та практика [Текст]. — 2013. — Вип. 3. — С. 206.
5. Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe 9 (Final report) [Text]. — [S. p.] : [s. n.], 2001. — 147 p.
6. Ильинский И. Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория [Текст] / И. Ильинский. — М. : Голос, 2001. — С. 347.
7. Донченко Т. Основні моделі державної молодіжної політики: закордонний та вітчизняний досвід / Донченко Т. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 18/19. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 126—133.
8. Головенько В. Молодіжна політика як важлива складова суспільного розвитку / В. Головенько // Молодіжна політика: проблеми і перспективи [Текст] : зб. матер. IV міжнар. наук.-практ. конфер. (10–11 травня 2007 р., м. Дрогобич). — Дрогобич : Вимір, 2007. — С. 3—10.
9. Лазор О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та державної влади Німеччини у сфері молодіжної політики / О. Лазор // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1/2. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2002. — С. 248—253.
10. Метьолкіна Н. Досвід США щодо сучасних моделей співпраці місцевих органів влади та неурядових організацій / Н. Метьолкіна // Теорія та практика державного управління [Текст]. — Вип. 1 (10). — 2005. — С. 69—73.
11. Перепелиця М. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) [Текст] / М. Перепелиця. — К. : Укр. ін-т соц. дослідж. ; Укр. центр політ. менеджменту, 2001. — 242 с.
12. Головенько В. Молодіжна політика як важлива складова суспільного розвитку... — С. 3—10.
13. Перепелиця М. Державна молодіжна політика в Україні... — 242 с.
14. Донченко Т. Основні моделі державної молодіжної політики... — С. 126—133.
15. Бородін Є. Загальноєвропейські структури відповідальні за реалізацію міжнародної політики / Є. Бородін, Н. Седнева // Державна молодіжна політика в Україні у 2006 р. [Текст] : зб. норм-прав. акт. — Дніпропетровськ : Пороги, 2007. — С. 426—431.
16. Лазор О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та державної влади Німеччини у сфері молодіжної політики... — С. 248—253.
17. Головенько В. Молодіжна політика як важлива складова суспільного розвитку... — С. 3—10.
18. Донченко Т. Основні моделі державної молодіжної політики... — С. 126—133.
19. Васильєв А. Конвергенція моделей реалізації державної політики, спрямованої на молодь... — С. 208.
20. Донченко Т. Основні моделі державної молодіжної політики... — С. 126—133.

21. Васильев А. Конвергенция моделей реализации государственной политики, направленной на молодежь... — С. 208.
22. Там само. — С. 209.
23. Донченко Т. Основные модели государственной молодежной политики... — С. 126—133.
24. Васильев А. Конвергенция моделей реализации государственной политики, направленной на молодежь. — С. 205, 206.
25. Там само. — С. 206.
26. Управлінські аспекти соціальної роботи [Текст] : кур. лекц. / М. Головатий (кер. авт. кол.), М. Лукашевич, Г. Дмитренко [та ін.]. — К. : МАУП, 2004. — 368 с.
27. Головатий М. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення [Текст] / М. Головатий. — К. : Наук. думка, 1993. — С. 172; Роїна О. Законодавство України. Про соціальний захист населення [Текст] / О. Роїна. — [6-те вид.]. — К. : [б. в.], 2008. — С. 438.
28. Савченко Б. Особливості державного управління молодіжною політикою в Україні / Б. Савченко, Н. Метьолкіна // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1(29). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. — С. 100.
29. Васильев А. Конвергенция моделей реализации государственной политики, направленной на молодежь... — С. 207.
30. Там само. — С. 208, 209.

N. Kozhushko

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS FOR FORMING MODELS OF PUBLIC YOUTH POLICY (STATE ADMINISTRATIVE ASPECT)

The content of models of public youth policy in the context of their classification and typology is considered. The emphasis is placed on the issues of theoretical and methodological underpinnings of approaches to formulation and implementation of models of public youth policy.

Key words: public youth policy, public administration, methodology, model, youth policy, theory.