

Удосконалення нормативно-правового забезпечення державної молодіжної політики в Україні

У статті розглянуто витоки та періодизацію становлення державної молодіжної політики в незалежній Україні. Наведено докладний аналіз нормативно-правової бази та системи органів влади у цій сфері. Запропоновано перспективні заходи щодо удосконалення відповідної нормативної бази.

Ключові слова: державна молодіжна політика, молодь, органи державного управління, період, соціальні центри.

Після здобуття Україною незалежності та визначення курсу на побудову сучасної розвиненої демократичної соціальної держави в усіх сферах суспільного життя відбулися кардинальні трансформаційні зміни, які супроводжувалися розпадом старої ідеологічної системи та утвердженням нових національних цінностей. Реформи та зміни надзвичайно підвищили мобільність кожної окремої людини, яка мала відійти від патерналістських поглядів і навчитися відповідати за себе сама. При цьому найбільш мобільною виявилася молодь, яка завдяки своїй активності почала відігравати все більш значущу роль у суспільно-політичному житті. Це, зокрема, підтверджують і події останнього десятиріччя, що відбулись в Україні, – “Помаранчева революція”, молодіжні акції за підтримку європейського вибору України та “Революція гідності”, в яких провідну роль відіграла молодь. Отже, важливого значення набуває побудова цілісної та життєздатної політики держави стосовно такої великої соціально-демографічної групи як молодь, що актуалізує питання формування та реалізації державної молодіжної політики.

Дослідженню феномену та проблемам реалізації молодіжної політики держави та її окремим аспектам (соціальному, правовому, управлінському) велику увагу приділяють вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, питанням нормативного забезпечення молодіжної політики та правового захисту молоді присвячені праці таких українських учених як В. Барабаш, Є. Бородін, М. Головатий, М. Головенько, Г. Коваль, О. Кулик, М. Перепелиця, Р. Сторожук, Н. Черниш та ін. Проте подальшого дослідження потребують питання, пов’язані, зокрема, із застарілістю у часі окремих проведених досліджень.

Метою статті є дослідження формування й удосконалення нормативно-правової бази у сфері молодіжної політики в Україні.

Аналізуючи досвід формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні, зауважимо, що фактично вона почала формуватися ще в останні роки існування СРСР. Так, у квітні 1991 року було прийнято Закон СРСР “Про загальні засади

державної молодіжної політики в СРСР”, під час підготовки якого в Україні, як і в інших союзних республіках, вже здійснювалась велика науково-практична робота з розроблення молодіжного законодавства. Закон містив положення, яке зобов’язувало союзні республіки створити відповідне законодавство на місцях (стаття 2 “Компетенція Союзу РСР і республік у галузі державної молодіжної політики”) [1, с. 12].

Таким чином, завдяки зазначеному Закону в Україні розпочалось створення інститутів державної молодіжної політики, зокрема Комісії у справах молоді Верховної Ради УССР, Міністерства Української РСР у справах молоді та спорту та підвідомчого йому Українського науково-дослідного інституту проблем молоді. Отже, з проголошенням державної незалежності у серпні 1991 року Україна вже мала певні інституції, які в подальшому стали основним центром розроблення відповідної законодавчої бази та організаційно-методичних засад. Саме у цей період було започатковано основні підходи до формування та реалізації державної молодіжної політики та почалася робота з розроблення законодавства у цій сфері.

Науковці, досліджуючи питання розвитку молодіжної політики в Україні за часів незалежності, виділяють такі чотири основні періоди [2, с. 117]:

1) 1991–1996 рр. – період виокремлення та зміцнення “молодіжного сектору” державного управління та публічної політики;

2) 1996–2004 рр. – період розширення молодіжної складової соціально-гуманітарної політики та поступового її входження до інтегрованої державної політики стосовно сім’ї, дітей та молоді в Україні;

3) 2005–2009 рр. – період “інерційного” підходу до державної молодіжної політики та її поступового поглинання сімейно-дитячою політикою;

4) з 2010 р. – період удосконалення державного управління у сфері державної молодіжної політики та пошуку інноваційних підходів до її реформування.

Кожний з цих періодів характеризується особливостями, які визначаються органами державної вла-

ди – суб'єктами законодавчої ініціативи та політики у молодіжній сфері, та чинними нормативно-правовими актами.

У 1991–1996 роках (перший період) інституції державної молодіжної політики створювалися як на базі радянських підходів, коли молодіжна політика мала патерналістський характер і вимагала від молодого покоління діяти у заданому напрямі, так і на основі нової парадигми участі молоді як активного суб'єкта державної політики. У цей період було створено Національну раду з питань молодіжної політики при Президентові України, Фонд соціальної адаптації молоді, відповідні структурні підрозділи в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, а також мережу центрів соціальних служб для молоді.

Другий період (1996–2004) відзначався інтеграцією державної політики у сфері сім'ї, дітей та молоді й створенням Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту. Це забезпечило об'єднання на загальнодержавному рівні центральних органів виконавчої влади з питань розвитку дітей та соціального становлення молоді.

Крім того, у цей період НДІ проблем молоді, про який ми згадували вище, залишався провідною установою, яка здійснювала розроблення концептуальних засад та відповідної законодавчої бази молодіжної політики в Україні. У 1997 році він був реорганізований в Український інститут соціальних досліджень. Його напрацювання стали основою формування сучасної державної політики, спрямованої на молодь [3; 4; 5]. З лютого 2000 року у структурі Верховної Ради України утворено Комітет з питань молодіжної політики, спорту і туризму, який стає головним органом формування нормативно-правової бази державної молодіжної політики.

Для наступного періоду (2005–2009) був притаманний інерційний застійний підхід до державної молодіжної політики в Україні та її поступове поглинання сімейно-дитячою політикою. Формально молодіжна політика продовжувала визнаватися важливим напрямом державної політики, але на практиці спостерігалось зменшення результативності її заходів, ефективності діяльності органів влади у цій сфері та втрата попередніх позитивних зрушень.

На четвертому етапі (починаючи з 2010 року) було започатковано підхід, згідно з яким від питань державної молодіжної політики було відокремлено такі складові соціальної політики як державна допомога сім'ям з дітьми, соціальна робота з дітьми, забезпечення гендерної рівності тощо.

Законодавче визначення основних питань молодіжної політики, пов'язаних, зокрема, із реалізацією прав молодих громадян у різних сферах суспільно-політичного життя, відбувалося як у профільному молодіжному законодавстві, так і

шляхом висвітлення окремих напрямів молодіжної проблематики в нормативно-правових актах з питань соціально-економічного, соціально-гуманітарного спрямування тощо.

Як стверджують дослідники, протягом 20 років майже 700 законів України та близько 800 підзаконних нормативних актів так чи інакше спрямовувалися на вирішення молодіжних проблем. Передусім ідеться про нормативно-правові акти з питань освіти та культури, охорони здоров'я, праці та підприємництва тощо [2, с. 119].

Здійснивши аналіз інтенсивності прийняття правових актів, фахівці визначають таку періодизацію процесу становлення нормативно-правового забезпечення державної молодіжної політики України [6, с. 64]:

1) 1992–1997 рр. (прийнято чотири нормативно-правові акти): становлення нормативно-правової бази державної молодіжної політики молоді незалежної держави;

2) 1998–2000 рр. (сім актів): розвиток нормативно-правової бази – визначення організаційних форм та формування основних напрямків реалізації державної молодіжної політики;

3) 2001–2002 рр. (сім актів): вдосконалення нормативно-правової бази та формування нових напрямків державної молодіжної політики;

4) 2003–2004 рр. (шість актів): трансформація нормативно-правової бази державної молодіжної політики – підвищення її соціальної спрямованості;

5) починаючи з 2005 р. і до тепер (сім актів): намагання переосмислення та якісної трансформації нормативно-правової бази державної молодіжної політики.

Першими концептуально-правовими документами у сфері державної молодіжної політики в незалежній Україні стали Декларація Верховної Ради України “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” (грудень 1992 року) та Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” (лютий 1993 року) [7].

Декларація стала основою для подальшого розвитку державної молодіжної політики, її правової бази, практичної діяльності органів державної влади і управління, яка спрямовується на сприяння повноцінному розвитку молодих громадян України. Саме у цьому документі законодавчо закріплено визначення державної молодіжної політики як “системної діяльності держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України”.

Крім того, Декларація визначає головні завдання, принципи, механізми формування та реалізації, а також основні напрями державної молодіжної політики, до яких належать:

- розвиток і захист інтелектуального потенціалу молоді, поліпшення умов і створення гарантій для здобуття молоддю освіти, спеціальної професійної підготовки та перепідготовки;
- забезпечення зайнятості молоді, її правового захисту з урахуванням економічних інтересів, професійних і соціальних можливостей суспільства;
- створення умов для оволодіння духовними і культурними цінностями українського народу та для безпосередньої участі молодих людей у їх відродженні і розвитку, в охороні та відтворенні навколишнього природного середовища;
- формування у молоді почуття національної гордості, патріотизму, готовності захищати суверенітет України;
- охорона здоров'я молоді, формування у неї глибокої потреби в духовному і фізичному розвитку, вжиття інших заходів, які б забезпечували здоровий генофонд.

У свою чергу, Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді. Важливим з точки зору формування та реалізації державної молодіжної політики стало те, що цей Закон визначав компетенцію органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері соціального становлення та розвитку молоді та фінансування відповідних заходів, яке має здійснюватися коштом державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством.

Ми цілком погоджуємося з Г. Коваль, який зазначає, що значущість Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” полягає в запровадженні та забезпеченні на центральному, регіональному та місцевому рівнях таких елементів та інструментів української моделі державної молодіжної політики [2, с. 121]:

- розроблення молодіжного законодавства як окремого напрямку нормотворення;
- створення органів управління з молодіжних питань;
- виділення бюджетного фінансування молодіжних програм;
- запровадження цільових молодіжних програм;
- створення мережі соціальних служб для молоді;
- забезпечення першого робочого місця для молодих громадян;
- розвиток різноманітних структур для молоді;

- запровадження комплексу стипендій, грантів, премій;
- гарантування пілг на проїзд студентам та учням;
- запровадження молодіжного житлового та освітнього кредитування;
- визначення правового статусу та гарантування діяльності молодіжних громадських організацій.

Після позачергових президентських і парламентських виборів (1994 р.) державна молодіжна політика України отримала новий поштовх для розвитку. Пріоритетом органів влади у молодіжній сфері стає не тільки розроблення нормативно-правової бази, а й розвиток системи управління та обслуговування молоді. Зокрема, у жовтні 1995 р. Кабінет Міністрів України відповідною постановою затверджує План розвитку мережі центрів соціальних служб для молоді на 1995–1997 рр. [8]. План передбачав не тільки створення нових центрів соціальних служб для молоді, підготовку фахівців для кадрового забезпечення діяльності цих центрів у вищих навчальних закладах за спеціальністю “Соціальна робота”, а й започаткував виділення (за можливості) бюджетних асигнувань на вирішення молодіжних проблем. Реалізація цього плану забезпечила розвиток мережі установ, що здійснювали соціальне обслуговування молоді, дозволила їх систематизувати.

Період 1998–2000 рр. характеризувався подальшим зміцненням молодіжної інфраструктури в цілому та молодіжних структур в органах виконавчої влади. Так, на подальший розвиток зазначеного вище Плану після його закінчення у січні 1998 р. постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Типове положення про соціальні служби для молоді та План розвитку мережі центрів соціальних служб для молоді на 1998–1999 рр. [8]. Цей План передбачав обов'язкове виділення бюджетних коштів на створення та функціонування центрів соціальних служб для молоді. Крім того, окремим відомствам доручалося визначити порядок фінансування цих центрів, а також передбачати квоту на підготовку спеціалістів із соціальної роботи для цих центрів за державним замовленням. Усе це сприяло подальшому розвитку мережі органів соціального обслуговування молоді.

Наприкінці 1998 року (напередодні президентських виборів 1999 р.) було прийнято Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [7], який впорядковував ситуацію з молодіжними організаціями та визначав особливості організаційних і правових засад створення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій та державні гарантії забезпечення їхньої діяльності.

Фахівці зазначають, що ухвалення цього Закону позитивно вплинуло на розвиток молодіжної ініціативи, формування багатоманітності мо-

лодіжного руху. Найважливішими наслідками його запровадження є: отримання громадянськими об'єднаннями можливості залучення до розроблення й обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді; отримання інформації про державну молодіжну політику; отримання методичної, організаційної допомоги з питань соціального становлення та розвитку молоді; отримання фінансової підтримки з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [2, с. 122].

Після прийняття цього Закону було видано низку нормативно-правових актів, спрямованих на стимулювання діяльності органів влади з реалізації державної молодіжної політики. Так, у червні 1999 року прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 1059 “Про стан реалізації державної молодіжної політики” [9], у жовтні цього ж року в один день видано Укази Президента України “Про першочергові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики та підтримки молодіжних громадських організацій” та “Про заходи щодо забезпечення працевлаштування молоді” [9].

Процес удосконалення законодавства у сфері молодіжної політики продовжився у першій половині 2000-х років. Так, у квітні 2000 року було прийнято Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо державної підтримки обдарованої молоді” [9], у березні 2001 року – Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики” [9] та Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо підтримки становлення та розвитку студентської сім’ї” [8], у травні – Постанову Кабінету Міністрів України “Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім’ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла” [8].

Така велика кількість підзаконних нормативно-правових актів позитивно вплинула на якісні зміни у законодавстві щодо молодіжної політики. У результаті у червні 2001 року було прийнято Закон України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” [7]. Цей Закон поповнив термінологічну базу молодіжної політики, а також визначив комплекс питань, пов’язаних зі здійсненням соціальної роботи з молоддю та норми відповідальності за порушення відповідного законодавства. Для практики соціальної роботи важливе значення мають [2, с. 123]:

- закріплення обов’язковості соціальної роботи з молоддю;
- визначення суб’єктів та об’єктів соціальної роботи з молоддю, їхніх завдань, прав та обов’язків;
- запровадження розгорнутої характеристики основних форм соціальної роботи та соціальних заходів;

- закріплення статусу “фахівця із соціальної роботи з сім’ями, дітьми та молоддю”;
- визначення джерел та порядку фінансування соціальної роботи тощо.

Фактично цей Закон завершив формування правової основи такого важливого напрямку державної молодіжної політики як соціальна робота з молоддю.

У листопаді 2003 року було прийнято Закон України “Про загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки”. Метою програми було створення сприятливих політичних, соціальних, економічних, законодавчих, фінансових та організаційних передумов для життєвого самовизначення і самореалізації молоді, розв’язання її нагальних проблем, а основними завданнями [7]:

- сприяння ініціативі та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства, розширення її участі у формуванні та реалізації державної політики щодо розв’язання соціальних проблем молоді;
- поліпшення координації зусиль органів державної влади та громадських організацій у сфері реалізації державної молодіжної політики;
- підвищення ефективності державної молодіжної політики на регіональному рівні;
- зміцнення матеріально-технічного та фінансового забезпечення установ, закладів, громадських організацій, що працюють з дітьми та молоддю;
- підтримка молодіжних і дитячих громадських організацій та їхніх спілок у реалізації програм, спрямованих на вирішення проблем молоді.

У вересні 2013 року Указом Президента України було затверджено Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року, яка визначає принципи, мету та завдання, спрямовані на подальше забезпечення створення належних організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молоді, а також пріоритети реалізації державної молодіжної політики:

- 1) забезпечення доступної освіти;
- 2) формування здорового способу життя молоді;
- 3) забезпечення зайнятості молоді;
- 4) забезпечення молоді житлом;
- 5) активізація участі молоді у суспільно-політичному житті;
- 6) сприяння інтеграції української молоді в європейське молодіжне співтовариство.

Крім того, в Україні майже щорічно проводились парламентські слухання про становище молоді, присвячені різним аспектам молодіжної політики [9]: “Про становище молоді в Україні” (1995); “Про становище молоді в Україні” (1997); “Про становище молоді в Україні” (1998); “3 питань практичної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реаліза-

ції законодавства у сфері молодіжної політики” (1999); “Інтеграція молоді в сучасні економічні відносини” (2000); Соціальне становлення молоді як один із головних чинників підвищення добробуту народу (2000); Розвиток державної молодіжної політики: теорія, методологія, механізми реалізації “Нове покоління незалежної України (1991–2001 роки)” (2002); “Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи” (2003); “Сільська молодь України: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” (2003); “Сільська молодь України: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” (2004); “Сільська молодь: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” (2005); “Стан і перспективи розвитку молодіжного житлового будівництва в Україні” (2006); “Про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім’ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001–2006 роках)” (2006); “Студентська молодь України: сучасний вимір” (2008); “Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи” (2009); “Молодь за здоровий спосіб життя” (2010); “З питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді” (2011); “Молодь за здоровий спосіб життя” (2012).

Останнім правовим актом України у сфері молодіжної політики стали Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні на тему: “Участь молоді в суспільному житті: економічна активність” [9], затверджені постановою Верховної Ради України у червні 2014р.

Отже, за часів незалежності в Україні було прийнято два базові нормативно-правові акти у сфері молодіжної політики – Декларацію “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” та Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”, а також проведено значну роботу щодо формування та удосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення, що передбачає регламентацію всіх основних напрямків реалізації державної молодіжної політики. І хоча законодавча база постійно напрацьовувалася та доповнювалася, вона досі потребує удосконалення, оскільки деякі правові акти містять певні суперечності, а достатньо велика їх кількість просто не виконується. Це свідчить про необхідність більш активного залучення інших механізмів державного управління до регулювання у сфері молодіжної політики.

Список використаних джерел

1. Бородін Є. І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.) : [монографія] / Є. І. Бородін. – Д. : Герда, 2006. – 387 с.
2. Коваль В. Г. Розвиток державної молодіжної політики: теорія, методологія, механізми реалізації : [монографія] / В. Г. Коваль. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 432 с.
3. Виховання національно свідомого, патріотично зорієнтованого молодого покоління, створення умов для його розвитку як чинник забезпечення національних інтересів України : інформаційно-аналітичні матеріали / [В. А. Головенько, О. О. Яременко та ін.] – К. : Державний ін-т проблем сім’ї та молоді, 2003. – 191 с.
4. Головатий М. Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні: політологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д. політ. наук. / М. Ф. Головатий. – К., 1999. – 15 с.
5. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення / М. Ф. Головатий. – К. : Наук. думка, 1993. – 325 с.
6. Васильєв А. О. Аналіз державної молодіжної політики в Україні: проблеми та перспективи / А. О. Васильєв // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук держ. упр. – Х. : Вид-во “ДокНаукаДержУпр”, 2013. – № 3 (15). – С. 59–65.
7. Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>. – Назва з екрана.
8. Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd>. – Назва з екрана.
9. Офіційне представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>. – Назва з екрана.