

В. Панасюк,
асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЛЬ АКТІВ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ТА ПРОГРАМНОГО ХАРАКТЕРУ В МЕХАНІЗМІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Глибокі трансформаційні зрушення в Україні, які викликані кардинальною перебудовою політичної, економічної системи, формування та розвиток громадянського суспільства потребують модернізації державної молодіжної політики на рівні як принципів, так і діяльності всіх суб'єктів формування та її реалізації. Саме молоде покоління є тим інноваційним ресурсом, активною, творчою силою, від якої залежать прогресивний розвиток Української держави й суспільства. Очевидним є те, що нині виникла потреба в нових підходах, ідеології, стратегії державної політики щодо молоді. Акти концептуального та програмного характеру містять положення, які визначають позицію держави щодо вирішення суспільно значущих проблем, способи їх вирішення, принципи, напрями діяльності держави в конкретних напрямках, тим самим у текст правового акта вноситься політичний складник, що визначає змішану політико-правову природу зазначених джерел. Українська правотворча практика сьогодні налічує велику кількість актів концептуального та програмного характеру, які мають різні назви: «доктрина», «концепція», «основні засади», «загальні засади», «програми», «плани», «національні проекти». Ці акти затверджуються різними суб'єктами, у різних формах (закон, постанова, декларація, розпорядження, указ) й, відповідно, кожен із суб'єктів виходить із різних позицій щодо поняття, змісту та функціонального призначення цих актів у механізмі правового регулювання. Усе

це пояснюється тим, що в законодавстві відсутній єдиний підхід до порядку прийняття та ієрархії актів концептуального і програмного характеру. Така ситуація негативно впливає на системність конституційно-правового забезпечення реалізації державної молодіжної політики та, як наслідок, призводить до її неефективності.

Саме цим зумовлена мета статті, що передбачає аналіз актів концептуального та програмного характеру й визначення їх місця в системі конституційно-правового забезпечення реалізації державної молодіжної політики.

Визначення місця актів концептуального та програмного характеру в системі конституційно-правового забезпечення реалізації державної молодіжної політики потребує аналізу теоретичних і практичних проблем їх визначення й застосування. Передусім необхідно з'ясувати питання визначення поняття кожного з актів, їх форми, правової природи та ієрархії як між цими актами, так і в ієрархії нормативно-правових актів, які визначають нормативну основу реалізації напрямів державної молодіжної політики.

Під час дослідження форм і сфери застосування у правовій системі України доктрин і концепцій Є. Євграфова звертає увагу на те, що необхідно розрізняти доктрини/науки та доктрини/акти, оскільки вони мають низку відмінностей, а саме: акти/доктрини становлять специфічний різновид нормативно-правових документів і є обов'язковими до виконання на території держави. Вони не є вчен-



ням, теорією, системою поглядів на ту чи іншу проблему держави і права, не є пізнанням державно-правової реальності, а спрямовані на вирішення наявних у ній проблем. Усі приписи, що викладені в актах/доктринах, незалежно від способу їх формулювання (цілі, принципи, завдання, терміни), є правовими імперативами, а не рекомендаціями чи пропозиціями [4, с. 79]. За назвою «доктрина» на офіційному (державному) рівні визначаються сфери суспільства, які потребують удосконалення або реформування, у зв'язку з чим устанавлюються основні цілі, засади, завдання, етапи, строки, заходи, методи їх здійснення тощо. Акт загальнодержавного значення, яким оформляються такі доктрини, затверджуються вищими органами державної влади – президентом, парламентом, урядом країни [3, с. 56–57].

Для української державотворчої практики не характерним є широке використання доктрини-акта, такими документами охоплено лише кілька сфер життя, а саме: сфера національної безпеки й оборони, інформаційна сфера, освітня сфера, сфера фізичної культури та спорту і сфера державної морської політики. Аналізуючи наявні акти-доктрини в зазначених сферах, варто відмітити, що вони суттєво різняться між собою за структурою і змістом. Якщо спільним для всіх доктрин є визначення мети, принципів і завдань, то щодо визначення поняття доктрини, її призначення й окреслення проблем і ризиків є суттєві відмінності. Так, наприклад, Морська доктрина взагалі не містить визначення поняття «морська доктрина» [5]. На відміну від Морської доктрини, інші доктрини містять визначення поняття, але охоплюють ним різні компоненти. У Національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту [13] вона визначена як система концептуальних ідей і поглядів на роль, організаційну структуру й завдання фізичної культури і спорту в Україні з урахуванням стратегії розвитку держави та світового досвіду. Національна доктрина розвитку освіти [12] визначає систему концептуальних ідей і поглядів на стратегію й основні на-

прями розвитку освіти в першій чверті ХХІ століття. А Доктрина інформаційної безпеки України [1] визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері, а правовою основою Доктрини є Конституція України, закони України, Стратегія національної безпеки України. Наведене дає підстави зробити висновок, що законодавець по-різному визначає змістове наповнення доктрини та відводить їй різні ролі під час вирішення проблем реалізації державної політики або визначає її як основу всіх інших концептуальних і програмних актів (тобто закріплюється ієрархічне верховенство доктрини щодо всіх інших актів концептуального та програмного характеру) чи як продовження стратегії держави у відповідній сфері (встановлюється ієрархічна підпорядкованість доктрини до стратегії).

У сфері реалізації державної молодіжної політики відсутня юридично закріплена доктрина, хоча було розроблено кілька її проектів, але до їх прийняття не дійшло. Більшу активність щодо створення національної доктрини державної молодіжної політики виявили не органи державної влади, а інститути громадянського суспільства, які розробили три проекти національної доктрини й один проект регіонального рівня. Порівняльний аналіз текстів зазначених проектів дає підстави стверджувати, що проекти, розроблені інститутами громадянського суспільства, містять не лише визначення мети, цілей і напрямів, як проект доктрини, розроблений профільним міністерством, а й аналіз наявних проблем, ризиків і можливих наслідків як реалізації конкретної моделі державної молодіжної політики, так й ігнорування її державою.

З-поміж наявних проектів доктрин державної молодіжної політики суттєво вирізняється проект, розроблений експертами Всеукраїнської громадської організації «Експерти України». Особливостями цього проекту є те, що автори визначили доктрину як основу формування, розвитку й ефективної реалізації



сучасної конкурентоспроможної особистості, яка формує погляд на молодіжну політику нашої держави як таку, що відповідає завданням, які постають перед сучасним українським суспільством, і визначає роль молоді в їх розв'язанні. Часові рамки Доктрини охоплюють найближче десятиліття – 2009–2020 рр. [2]. Цей проект не лише визначив проблеми, а й передбачив напрями їх подолання шляхом удосконалення нормативно-правового, інституційного, кадрового, фінансового механізмів. Усі проекти доктрини державної молодіжної політики розроблені в 2008–2009 рр., але жоден із них не було затверджено.

Частково на доктринальне забезпечення реалізації державної молодіжної політики спрямовано дві доктрини: Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту та Національну доктрину розвитку освіти. Наявність зазначених актів не вирішує питання доктринального забезпечення реалізації державної молодіжної політики.

Акти-доктрини дуже схожі з такими актами, як концепції. На думку Є. Євграфової, їх схожість полягає у програмовій спрямованості й функціональному призначенні, структурі, змісті, а також обов'язковості виконання на території держави [4, с. 80]. Незважаючи на таку схожість, усе ж доктрини та концепції мають суттєву відмінність, а саме рівень абстрагування. Мова йде про те, що доктрини повинні відображати офіційну позицію держави щодо існування конкретної проблеми та способів її вирішення. Доктрина, на відміну від концепції, фіксує в загальному вигляді, опираючись на новітні наукові розробки, підходи до вирішення проблеми шляхом формулювання цієї проблеми, оцінювання ризиків її ігнорування, можливих наслідків у результаті застосування тієї чи іншої моделі та визначає відповідні пріоритети, які коригуються згідно з національними інтересами. Тривалість дії доктрини й, відповідно, її перегляд у сфері державної молодіжної політики мають відповідати періодичності зміни поколінь – 15–20 років, тому що кожне нове покоління має

відмінності у своїх потребах, інтересах і світогляді, тому потребує переосмислення підходів і вироблення на підставі цього нових механізмів реалізації цього специфічного напрямку державної політики.

Концепція є логічним продовженням доктрини, але, на відміну від неї, містить чіткий план дій держави щодо врегулювання конкретної групи суспільних відносин, який виражається у формулюванні головної мети, завдань, напрямків і способів. У концепції в концентрованому вигляді відображається позиція держави щодо вирішення конкретної проблеми. І доктрина, і концепція передують формуванню нормативно-правової основи реалізації конкретного напрямку державної політики, а стратегії, програми та плани є актами, за допомогою яких здійснюється коригування дій держави відповідно до внутрішніх і зовнішніх умов і наявних ресурсів.

Концепцією державної молодіжної політики за своїм змістом є Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики» [8], у якій визначено поняття державної молодіжної політики, її мету, завдання, напрями та механізм формування й реалізації.

Незважаючи на те що «система законодавства нашої держави налічує більше трьохсот чинних декларацій, які суттєво різняться за своїм змістом, призначенням тощо», в юридичній науці малодослідженими є питання природи Декларації, її особливостей і місця в системі сучасних джерел права [16, с. 343].

На думку М. Саннікової, у матеріальному розумінні декларація – це урочиста заява, звернення правомочного суб'єкта, яке проголошує принципи, засади подальшої правотворчої діяльності в певній сфері. Отже, декларація обумовлює зміст законодавчих актів, які розробляються на її основі та приймаються на її підставі. Норми цих актів мають відповідати проголошеним принципам. Декларація у формальному розумінні – це зовнішня форма вираження права, а саме нормативно-правовий акт [17, с. 142]. Зазначене властиве й Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики»,

звичайні закони, предмет регулювання яких належить до предмету регулювання декларації, мають відповідати останній і не можуть суперечити їй. У випадку колізії норм звичайного закону і декларації має застосовуватися норма декларації як вищого за юридичною силою акту» [15, с. 110]. Такий підхід має раціональне зерно, може бути ефективним лише за умови визнання на законодавчому рівні Декларації як самостійної форми нормативно-правового акта й визначення її місця в ієрархії законодавства.

З усього сказаного можна зробити висновок, що Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» має змішану політико-правову природу, за змістом є концепцією державної молодіжної політики та як основа для подальшого розвитку державної молодіжної політики і її правової бази має пріоритет у системі конституційно-правового забезпечення її реалізації.

Останніми роками в правотворчій практиці збільшилась кількість таких актів програмного характеру, як стратегія. У сфері реалізації державної молодіжної політики діє дві стратегії: Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. [18] і Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [6]. Порівняння текстів цих двох документів дає підстави стверджувати, що Національна стратегія розвитку освіти, на відміну від Стратегії розвитку державної молодіжної політики, є логічним продовженням Національної доктрини розвитку освіти й містить положення, які конкретизують основні шляхи реалізації концептуальних ідей і поглядів розвитку освіти. Стратегія розвитку державної молодіжної політики в більшості положень не містить норм, які конкретизують концептуальні засади, та не містить конкретних шляхів реалізації поставлених завдань. Стратегія не визначила конкретного суб'єкта розробки плану заходів із її реалізації і, як наслідок, залишилась декларативним документом. Суттєвим недоліком Стратегії розвитку державної молодіжної політики є відсутність чіткої послідовності дій, спрямова-

них на досягнення мети. Більшість положень цього документа сформульовано з використанням таких вербальних конструкцій, як «сприяння», «залучення», «стимулювання», «розширення», без їх деталізації. Для цього акта характерним є повторення положень Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» та Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [14], зокрема це стосується питань отримання молоддю освіти, житла, зайнятості молоді. Такий підхід не відповідає вимогам до державного прогнозування, яке передбачає, що прогноз економічного й соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії (ст. 1 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [7]). Відсутність плану заходів із реалізації цієї стратегії унеможлиблює оцінювання її ефективності. Наслідками зазначених недоліків стало невиконання положень Стратегії розвитку державної молодіжної політики й, відповідно, свого призначення в механізмі конституційно-правового забезпечення реалізації державної молодіжної політики. Причина такої ситуації вбачається у відсутності законодавчого визначення видів концептуальних і програмних актів, їх структури та порядку розробки, прийняття й виконання.

Низка проблем існує й із реалізацією програм. Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», законодавець передбачив використання програмного методу в реалізації державної молодіжної політики шляхом прийняття загальнодержавної програми. Перевага прийняття й реалізації загальнодержавної програми полягає в тому, що вона закріплюється законом, зміни до неї вносяться законом, що, відповідно, позбавляє можливості Уряд фінансувати програму щодо молоді за залишковим принципом. На жаль, у практиці прийнято лише один Закон України «Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на



2004–2008 роки» [9]. Усі інші програми затверджувались Постановами Кабінету Міністрів України й до прийняття Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. приймалися як «цільова державна програма» (1994 р.), «комплексні заходи» (1998 р.), «програма» (2001 р.; 2002 р.), «державна програма» (2002 р.), після всі програми затверджувались як «державні цільові соціальні програми», окрім «державної програми забезпечення молоді житлом» (2012 р.).

Усі реалізовані програми щодо молоді об'єднує їх неефективність, яка зумовлена тим, що визначені завдання програми, по-перше, не обґрунтовані з погляду економічної спроможності держави їх вирішити; по-друге, заходи, які передбачаються для вирішення завдань, переважно мають інформаційно-просвітницький характер, тобто це такі заходи, як круглі столи, конференції, аналіз нормативно-правових актів, підготовка доповідей тощо, безумовно, використання лише цих форм не дає змоги досягти конкретного результату у вирішенні проблем; по-третє, більшість завдань відтворюють головні завдання, закріплені в Декларації «Про загальні засади реалізації державної молодіжної політики в Україні», закономірно виникає питання: чому ці завдання вирішуються за допомогою програмного методу, якщо їх виконання покладено на органи виконавчої влади відповідно до положень Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» й Положень про відповідні органи державної виконавчої влади (міністерства, органи державної виконавчої влади на місцях, державні установи)?

Ефективна реалізація державних програм забезпечує належне функціонування механізму формування та реалізації державної молодіжної політики.

Підсумовуючи аналіз концептуальних і програмних актів і їх ролі в конституційно-правовому забезпеченні реалізації державної молодіжної політики, варто сказати, що відсутність належної нормативної регламентації щодо видів,

структури, порядку розробки та реалізації цих документів як негативно впливає на реалізацію конституційно-правових засад, так і не сприяє системному нормативно-правовому забезпеченню процесу реалізації державної молодіжної політики, що в кінцевому підсумку призводить до її неефективності. Вирішити зазначені проблеми можна шляхом прийняття закону про нормативно-правові акти, в якому необхідно визначити поняття зазначених актів, їх ієрархію. Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що, враховуючи природу, особливості й функціональне призначення актів концептуального та програмного характеру, їх ієрархічний зв'язок устанавлюється за такою формулою: доктрина → концепція → стратегія → програма.

Ключові слова: декларація, доктрина, концепція, стратегія, програма.

У статті здійснено аналіз природи, особливостей актів програмного характеру та визначено їх місце в механізмі конституційно-правового забезпечення реалізації державної молодіжної політики в Україні. Запропоновано ієрархію актів програмного характеру за формулою: доктрина → концепція → стратегія → програма.

В статье осуществлен анализ природы, особенностей актов программного характера и определено их место в механизме конституционно-правового обеспечения реализации государственной молодежной политики в Украине. Предложена иерархия актов программного характера по формуле: доктрина → концепция → стратегия → программа.

The article analyzes the nature, peculiarities of acts of a programmatic nature and determines their place in the mechanism of the constitutional and legal provision of the realization of the state youth policy in Ukraine. The hierarchy of acts of a programmatic nature is proposed by the following formula: he doctrine → the concept → the strategy → the program.



Література

1. Доктрина інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 25 лютого 2017 року // Офіційний вісник України. – 2017. – № 20. – Ст. 554.
2. Доктрина молодіжної політики України як основа формування, розвитку й ефективної реалізації сучасної конкурентоспроможної особистості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=35666.
3. Євграфова Є. Доктрина у правовій науці і юридичній практиці / Є. Євграфова // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2. – С. 52–62.
4. Євграфова Є. Доктрини та концепції у правовій системі України: форми і сфери застосування / Є. Євграфова // Право України. – 2010. – № 5. – С. 77–84.
5. Морська доктрина України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3216.
6. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50. – С. 18. – Ст. 1783.
7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
8. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні : Декларація від 15 грудня 1992 року № 2859-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – Ст. 166.
9. Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки : Закон України від 8 листопада 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 1. – Ст. 144.
10. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 17 лютого 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
12. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
13. Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту : Указ Президента України від 28 вересня 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2584.
14. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України від 5 лютого 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – Ст. 167.
15. Саннікова М.В. Декларація як джерело екологічного права: до постановки питання / М.В. Саннікова // Досвід і проблеми вдосконалення екологічного законодавства : міжнародний круглий стіл, присвячений 15-річчю початку підготовки фахівців у галузі правознавства в НГУ, 14 грудня 2012 р., м. Дніпропетровськ. – Дніпропетровськ, 2012. – С. 109–111.
16. Саннікова М.В. До визначення підстав класифікації декларацій та актів декларативно-рекомендаційного характеру / М.В. Саннікова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Т. 23. – № 2. – С. 343–350.
17. Саннікова М.В. До визначення головних ознак декларації як джерела права / М.В. Саннікова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21. – С. 139–147.
18. Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 27 вересня 2013 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – С. 75. – Ст. 2815.