

М. Обіход

ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

Досліджено теоретичні аспекти нормативно-правового регулювання державної молодіжної політики в контексті удосконалення механізму державної молодіжної політики в Україні. Розглянуто напрямки адаптації молодіжної політики в Україні до стандартів молодіжної політики ЄС.

Ключові слова: молодь, законотворчість, державна молодіжна політика, розвиток молоді.

Постійну актуальність молодіжної проблематики важко переоцінити. Досвід останніх десятиліть переконливо доводить, що політичних і економічних успіхів досягають саме ті держави, які приділяють підвищену увагу молоді та молодіжній політиці.

Вагомий вклад у дослідження становлення системи правового захисту молоді внесли українські вчені М. Перепелиця, М. Головенько, М. Головатий, Є. Бородин. Молодіжна політика загалом та окремі її аспекти часто були об'єктом досліджень багатьох вчених та науковців, серед яких необхідно згадати В. Барабаша, Г. Коваль, Л. Кривачук, Н. Метьолкіну, В. Орлова, І. Парубчака, А. Пойченка, В. Ребкала, С. Толстоухову, І. Хохрякову та інших.

Проте станом на сьогодні актуальним для дослідження залишаються теоретичні аспекти нормативно-правового регулювання державної молодіжної політики з метою удосконалення системи функціонування вітчизняної молодіжної політики, методів та інструментів її реалізації, приведення у відповідність до європейських стандартів, спрямування її розвитку на засадах державно-приватного партнерства, що і стало мотивом вибору теми наукової статті.

Мета статті полягає у аналізі нормативно-правової бази державної молодіжної політики для з'ясування актуальних напрямів вдосконалення нормативно-правового регулювання державної молодіжної політики в Україні та векторів адаптації до стандартів молодіжної політики ЄС.

В період незалежності в Україні формувалася розгалужена нормативно-правова база, яка забезпечує участь молоді в суспільному житті. Зазначені питання розглядаються передусім у молодіжному законодавстві. Проте широкий спектр завдань, пов'язаних із розвитком молодіжної участі, відображено і в інших галузях законодавства, зокрема виборчому, з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, освіти, діяльності громадських організацій, політичних партій, розвитку інститутів громадянського суспільства, волонтерства тощо.

В Україні політика в сфері молоді формується та реалізується через:

– прийняття законодавчих актів, указів Президента України, постанов Кабінету міністрів України, розпоряджень голів обласних та районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– щорічне проведення у Верховній Раді слухань стану реалізації молодіжної політики та становище молоді, підготовки доповіді з цього питання Президенту України та Верховній Раді України;

– організацію роботи в органах державної влади та структурних підрозділах обласних, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які реалізують молодіжну політику на місцях;

– організацію роботи та створення соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та підготовки соціальних фахівців;

– розроблення та впровадження місцевих цільових комплексних молодіжних програм тощо.

За твердженням дослідників, 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 праці, освіти, культури, охорони здоров'я, альтернативної військової служби, оборони, підприємництва тощо [1].

Перший концептуально-правовий документ нової державної молодіжної політики в новітній Україні було прийнято 15 грудня 1992 р. шостою сесією Верховної Ради України дванадцятого скликання. Це була Декларація Верховної Ради України "Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні" [2].

Реалізація державної молодіжної політики в Україні в частині соціального становлення та розвитку молоді здійснюється через Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" № 2998-ХІІ від 05.02.1993 р., Законом України "Про охорону дитинства" № 2402-ІІІ від 26.04.2001 р. – формуються та регулюються правові засади захисту прав та інтересів неповнолітньої молоді віком від 14 до 18 років, Законом України "Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю" № 2558-ІІІ від 21.04.2001 р. регулюється соціальна робота з молоддю, яка перебуває у складних життєвих обставинах. Організаційні та правові засади утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських визначено Законом України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" № 281-ХІV від 01.12.1998 р.

Окрім того, доцільно зазначити, що у 2014 р. внаслідок піднесення громадянської активності населення та зовнішньої агресії, нагальною стала потреба у законодавчому врегулюванні та вдосконаленні таких питань:

– формування нової концепції національно-патріотичного виховання молоді;

– внутрішня та зовнішня міграція молоді;

– мобільність у вимушеній зміні місця проживання та соціальне забезпечення вимушено переміщених молодих осіб;

– участь молоді у бойових діях;

– адаптація молоді після демобілізації, враховуючи набуті психофізичні та емоційні особливості здоров'я, наслідки перенесених захворювань, травм і ушкоджень тощо.

Вирішення цих питань частково передбачено Концепцією Державної цільової соціальної програми "Молодь України" на 2016 – 2020 рр., розробленої на підставі наукового аналізу стану і проблем розвитку української молоді та основних програмних вимог Стратегії розвитку державної молодіжної політики України на період до 2020 р., Хартії основних прав Євросоюзу, Європейського пакту в інтересах молоді, Молодіжної стратегії Європейського Союзу та інших міжнародних документів. Пріоритетними напрямками програми визначено розвиток неформальної освіти, зайнятості молоді, забезпечення молоді житлом, формування здорового способу життя, розвиток громадянської активності та національно-патріотичної свідомості молоді та підтримку молоді тимчасово окупованих територій та молодих людей із числа вимушено переміщених осіб [3].

Відповідно до світової практики, законодавчо-правовий елемент управління будь-якою сферою складається з Конституції, Хартії прав, міжнародних угод та конвенцій, законодавства, угод між окремими юрисдикціями. Щодо сфери молодіжної політики, то законодавчо-правовий механізм об'єднує такі складові:

- прийняття законодавчих актів, рішень державних органів управління, спрямованих на формування й реалізацію державної молодіжної політики;
- підготовка щорічної доповіді Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні, стан реалізації державної молодіжної політики;
- створення механізмів та інститутів для введення в дію законів щодо захисту прав та інтересів молоді;
- розробка та впровадження заходів із забезпечення здійснення прав молоді, зафіксованих у Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актах;
- розробка та законодавче затвердження державних стандартів;
- вироблення механізмів для впровадження міжнародного законодавства, ратифікацію документів міжнародних організацій [4].

Ключові поняття у сфері державної молодіжної політики систематизовано Законом України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” [5].

У ньому надається визначення таких понять, як: молодь, молоді громадяни; неповнолітні; соціальне становлення молоді; перше робоче місце; молодіжні центри праці; молода сім'я; центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; молодіжні громадські організації; молодіжні трудові загони. Висвітлено інституційні засади державної молодіжної політики та основні сфери її реалізації. Містяться статті, які визначають основні сфери державної підтримки молоді: праця, підтримка підприємницької ініціативи та діяльності, підвищення рівня життя, житлові умови, освіта, культурний розвиток, охорона здоров'я, фізичний розвиток. Питання гарантій правового захисту молоді, правового статусу молодіжних громадських організацій та гарантій діяльності молодіжних громадських організацій розглядаються в окремих статтях. Значущість Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” полягає в тому, що у практику запроваджено і забезпечується підтримка на центральному, регіональному та місцевому рівнях таких елементів та інструментів української моделі державної молодіжної політики:

- розробка молодіжного законодавства;
- 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 пільг на проїзд студентам та учням;
- запровадження молодіжного житлового та освітнього кредитування;
- визначення правового статусу та гарантування діяльності молодіжних громадських організацій [6].

Законопроектну роботу, підготовку, попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, та виконання контрольних функцій у сфері державної молодіжної політики здійснює Комітет Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму.

Центральним органом виконавчої діяльності у сфері державної молодіжної політики є Міністерство молоді та спорту України. Воно розробляє і вносить зміни до законодавчих актів, програм, що стосуються молоді; є відповідальним виконавцем затверджених цільових програм із питань пропаганди здорового способу життя, розвитку фізичної культури і спорту тощо; надає державну підтримку дитячим, молодіжним та іншим громадським організаціям, сприяє працевлаштуванню різних категорій молоді; сприяє міжнародному співробітництву з питань, що належать до його компетенції тощо [7].

Важливе значення для розвитку нормативно-правової бази державної молодіжної політики мають парламентські слухання, які є традиційною формою діяльності парламенту, що полягає у публічному обговоренні суспільно значущих питань, що належать до його компетенції, шляхом залучення представників органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, наукових установ, громадськості (учасники парламентських слухань), та прийняття рекомендацій за їх результатами, що дозволило провести за часи незалежності в Україні значну роботу щодо удосконалення молодіжної політики. Парламентські слухання про становище молоді проводилися майже щорічно та були присвячені різним аспектам молодіжної проблематики:

- “Про становище молоді в Україні” (07.12.1995 р.);
- “Про становище молоді в Україні” (за підсумками 2011 р.);
- “Про становище молоді в Україні” (за підсумками 2013 р.);
- “З питань практичної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства у сфері молодіжної політики” (21.06.1999 р.);
- “Інтеграція молоді в сучасні економічні відносини” (за підсумками 2000 р.);
- “Соціальне становлення молоді як один із головних чинників підвищення добробуту” (14.06.2000 р.);
- “Нове покоління незалежної України (1991 – 2001 рр.)” (27.11.2002 р.);
- “Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи” (26.11.2003 р.);
- “Сільська молодь України: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” (за підсумками 2003 р.);
- “Сільська молодь України: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” (за підсумками 2004 р.);
- “Сільська молодь: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” (23.11.2005 р.);
- “Сільська молодь: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” (2008 – 2009 рр.);
- “Стан і перспективи розвитку молодіжного житлового будівництва в Україні” (15.03.2006 р.);
- “Про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім’ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001 – 2006 рр.)” (20.12.2006 р.);
- “Студентська молодь України: сучасний вимір” (за підсумками 2008 р.);
- “Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи” (за підсумками 2009 р.);
- “Молодь за здоровий спосіб життя” (03.11.2010 р.);
- “З питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді” (09.02.2011 р.);
- “Участь молоді в суспільному житті: економічна активність” (20.11.2013 р.);
- “Ціннісні орієнтації сучасної української молоді” (02.11.2016 р.) [8, 9].

Останні парламентські слухання засвідчили, що ціннісна складова є системоутворюючим чинником формування та реалізації державної молодіжної

політики. Визначення базису суспільних цінностей передбачає наявність чіткого розуміння результату, який маємо отримати, тобто риси якого громадянина маємо виховувати, для якої держави, та які очікування молоді щодо цього. Важливим завданням є поглиблення інтеграції сучасної концепції виховання молоді в державну економічну, екологічну політику, політику зайнятості, культурну політику.

Формування системи ціннісних орієнтацій молоді має отримати більш практико-орієнтоване значення на основі урізноманітнення форм роботи з молоддю щодо виховання самостійної, відповідальної особистості за власне життя та життя країни, активного члена громадянського суспільства. На сучасному етапі постійних змін життя суспільства особливого значення набуває орієнтування державної молодіжної політики на формування потреби саморозвитку та самореалізації інтелектуального, творчого потенціалу молоді. Важливим моментом, що потребує врахування, є те, що питання формування ціннісних орієнтацій молоді має бути невід'ємною складовою державотворчих процесів, розвитку суспільства та включення у ці процеси молоді [10].

Таким чином, молодіжна політика має розгалужене законодавство, яке гарантує право молоді займати важливе місце у суспільстві. Основними напрямками і заходами із формування та реалізації молодіжної політики в Україні в період незалежності стали:

- створення законодавчої бази державної молодіжної політики;
- проведення слухань у Верховній Раді України про становище молоді та підготовка доповіді з цього питання Верховній Раді України та Президентові України;
- створення структурних підрозділів, що займаються проблемами молоді в органах державної влади всіх рівнів;
- створення соціальних служб для молоді;
- сприяння створенню і діяльності громадських молодіжних та дитячих об'єднань;
- реалізація цільових комплексних молодіжних програм.

Проте нормативно-правове забезпечення практично є несистематизованим, що ускладнює його застосування. Існує потреба оптимізації механізмів реалізації цих законодавчих гарантій у молодіжній сфері відповідно до сучасних реалій та адаптації молодіжної політики в Україні до стандартів молодіжної політики ЄС.

Зокрема, оскільки переглянутою Європейською хартією участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні основними інструментами залучення молоді до життя суспільства визначено: підготовка молоді до участі в суспільному житті, інформування молоді, участь молоді у житті суспільства за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій; розширення участі молоді в роботі ЗМІ, заохочення молоді до безвідплатної праці та служіння суспільству, підтримка молодіжних проєктів та ініціатив, розвиток молодіжних організацій, участь молоді у неурядових організаціях і політичних партіях, нормативно-правова база державної молодіжної політики стала потребувати відповідних змін.

У 2015 р. за ініціативи представників депутатського корпусу підготовлено проєкт нового Закону “Про молодь”, що враховує європейські принципи та цінності, а також досвід європейських країн у молодіжній сфері [11].

Законопроект розроблено з метою удосконалення системи функціонування молодіжної політики в Україні, методів та інструментів її реалізації. Законопроект є комплексним законодавчим актом, що удосконалює засади молодіжної політики шляхом:

- імплементації в українське законодавство положень Переглянутої Європейської хартії про участь молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні;

– кодифікації молодіжного законодавства шляхом об'єднання Законів України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” та “Про молодіжні та дитячі громадські організації”;

– адаптації молодіжної політики в Україні до стандартів молодіжної політики ЄС.

У 2016 р. законопроект за ініціативи Міністерства молоді та спорту України та підтримки ЮНІСЕФ винесено на обговорення молодіжної спільноти. Консультації з представниками молоді відбулися у різних регіонах країни, за результатами яких до нього внесено відповідні поправки. Розробка проекту Закону України “Про молодь”, безумовно, є важливим кроком у розвитку державної молодіжної політики, але важливість цього законодавчого акту для майбутнього української державної політики в молодіжній сфері вимагає ретельного доопрацювання тексту документу з урахуванням зауважень та пропозицій молоді.

Одним із джерел законодавчих ініціатив молоді та для молоді в Україні залишаються міжнародні документи, законодавство і програми ЄС, а також досвід найбільш успішних в ініціюванні і розробленні змісту молодіжної політики держав, які залучають для цієї роботи значні фінансові ресурси і наукові сили, таких, як: Швеція, Німеччина, Австрія і Франція. Проте необхідно враховувати, що, незважаючи на визначення країнами-членами ЄС спільних цінностей і напрямів у сфері молодіжної політики, кожна із країн розробляє і реалізує для власної молоді законодавство і молодіжні програми, відмінності між якими значно перевищують те спільне, з чим погоджуються і що спільно реалізують ці країни. Молодіжне законодавство України не може базуватись винятково на копіюванні законодавчих зразків країн-членів ЄС без власного наукового вивчення, аналізу та узагальнення.

Враховуючи досвід європейських країн, є потреба у формуванні незалежної науково-дослідної бази України у молодіжній сфері як доказової бази обґрунтованої молодіжної політики, що враховує реальний стан і потреби державної системи та громадських інституцій, ґрунтується на потребах і прагненнях української молоді. Україна неминуче змушена розвивати власну дослідницьку базу для визначення саме тих пріоритетів, що постійно змінюються у процесі дорослішання різних поколінь молоді і які не є еквівалентними усталеним суспільним уявленням про потреби молоді. Наукове обґрунтування на підставі системних міждисциплінарних та мультидисциплінарних досліджень дозволить сформувати адекватне загальносуспільним ініціативам молоді та індивідуальним ініціативам молодих людей законодавство, нормативну базу і практику перспективного розвитку молодіжної політики Української держави.

Таким чином, можна зробити висновок, що трансформаційні процеси, які відбуваються в молодіжній політиці, зумовлюють необхідність вивчення та можливого врахування європейського досвіду в цій сфері. Найбільш актуальним це питання є для врегулювання нормативно-правової бази України. Саме акцентування уваги на специфічності молодіжної політики є важливою ознакою української моделі державної підтримки молоді.

З метою підвищення ефективності реалізації державної молодіжної політики доцільним є проведення постійного моніторингу становища молоді та змін, що відбуваються у молодіжному середовищі. З цією метою необхідно затвердити Національні показники молодіжної політики, розроблені відповідно до рекомендацій Економічної та соціальної ради ООН “Пропонований набір показників для Всесвітньої програми дій, що стосується молоді”, а також запровадити механізми їх збору, розрахунку та офіційного оприлюднення.

Список використаної літератури

1. Коваль Г. В. Розвиток державної молодіжної політики: теорія, методологія, механізми реалізації [Текст] / Г. В. Коваль. — Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. — С. 119.
2. Декларація про загальні засади державної молодіжної політики в Україні № 2859-ХІІ від 05.12.1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http:// zakon.rada.gov.ua/go/2859-12](http://zakon.rada.gov.ua/go/2859-12).
3. Національно-патріотичне виховання – державний пріоритет національної безпеки [Текст] : Щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України про становище молоді в Україні (за підсумками 2014 р.) / [редкол. : Жданов І. О., гол. ред. колег., Беляєва І. І., Митрофанський С. В. та ін.]. — К. : Держ. ін-т сімейної та молодіжної політики, 2015. — С. 142, 143.
4. Коваль Г. В. Розвиток державної молодіжної політики: теорія, методологія, механізми реалізації...
5. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 2998-ХІІ від 05.02.1993 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.
6. Молодь в умовах становлення незалежної України (1991 – 2011 рр.) [Текст] : Щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України про становище молоді в Україні / [кер. авт. кол. : О. В. Белишев, авт. кол. : С. Ю. Аксьонова, канд. екон. наук ; О. Л. Ануфрієва, канд. пед. наук ; Є. І. Бородін, д. іст. н. та ін.]. — К. : Держ. ін-т сімейної та молодіжної політики, 2012. — С. 136, 137.
7. Там само.
8. Там само.
9. Ціннісні орієнтації сучасної української молоді [Текст] : Щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України про становище молоді в Україні (за підсумками 2015 р.) / [редкол. : Жданов І. О., гол. ред. колег., Ярема О. Й., Беляєва І. І. та ін.]. — К. : Держ. ін-т сімейної та молодіжної політики, 2016. — С. 189.
10. Молодь в умовах становлення незалежної України...
11. Про молодь [Електронний ресурс] : проект Закону України № 3621 від 10.12.2015 р. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57368&pf35401=368589>.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2017

Схвалена до друку редколегією 27.04.2017

M. Obikhod

THE QUESTION OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC YOUTH POLICY IN THE PERIOD OF UKRAINE'S INDEPENDENCE

This article investigates theoretical aspects of legal regulation of public youth policy in the context of mechanism improvement of public youth policy in Ukraine. The article considers the adaptation of youth policy directions in Ukraine to the EU youth policy standards.

Key words: young people, lawmaking, public youth policy, young people's development.