

Андрій ВАСИЛЬЄВ

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Постановка проблеми. В третьому тисячолітті радикально змінюється спосіб життя та формат діяльності людства. Технічний прогрес дозволяє відкривати нові перспективи для людей та створює нові можливості для різних соціальних груп. Надзвичайно підвищується мобільність кожної окремої людини – як просторова, так і соціальна.

При цьому найбільш мобільною виявляється молодь, яка завдяки цій своїй якості, починає відігравати все більш значущу роль в суспільно-політичному житті. Прикладом цього є провідна роль молоді під час суспільно-політичних потрясінь семирічної давності в Україні та нещодавні події в Північній Африці, що актуалізує питання формування та реалізації державної молодіжної політики.

В той же час, державна молодіжна політика України не відзначається особливою активністю та послідовністю. Велика значущість молоді в суспільно-політичному житті не до кінця усвідомлюється представниками української політичної еліти, в зв'язку з чим має місце недостатність уваги до проблем та інтересів молоді, споживацьке чи зверхнє відношення до молодіжного руху, фінансування заходів державної молодіжної політики за залишковим принципом.

Такі фактори можуть розцінюватися як загрози, що здатні призвести до виникнення ситуації, коли буде просто неможливо контролювати обстановку з боку органів державного управління та місцевого самоврядування. В зв'язку з цим постає проблема вдосконалення формування та реалізації державної молодіжної політики, що зумовлює необхідність ретельного аналізу та переосмислення її окремих компонентів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна молодіжна політика України та окремі її аспекти вже неодноразово ставали об'єктом дослідження сучасних українських науковців. Цьому питанню приділили основну увагу в своїх роботах М.Ф. Головатий, О.В. Кулініч, Н.Б. Метьолкіна, В.В. Орлов, І.О. Парубчак, М.П. Перепелиця, Р.П. Сторожук та ін. Проте їх розвідки не ставлять за мету комплексний аналіз державної молодіжної політики в контексті її формування на початку незалежності України та подальшої еволюції. Тому, незважаючи на достатньо успішні узагальнення, здійснені ними, та формування періодизації історії розвитку державної молодіжної політики в незалежній Україні, ці досягнення частково нівелюються застарілістю у часі проведених досліджень.

Мета даної статті є аналіз еволюції державної молодіжної політики в Україні задля уточнення періодизації та виявлення основних тенденцій її становлення, визначення перспективних напрямків розвитку.

Виклад основного матеріалу. Розробка в Україні власної, адаптованої до історичних та соціальних реалій державної молодіжної політики розпочалося ще на самому початку 90-х років ХХ ст. Молодіжна державна політика майбутньої незалежної України почала формуватися фактично ще в останнє десятиліття існування СРСР. До розробки першого молодіжного Закону СРСР «Про загальні за-



**ВАСИЛЬЄВ
Андрій**

Олександрович,
аспірант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків

Анотація: наводяться результати дослідження еволюції державної молодіжної політики незалежної України. Розглянуто витоки та перші кроки, формування нормативно-правової бази та системи органів влади з державної молодіжної політики, запропонована нова періодизація її становлення. Визначено перспективи розвитку державної молодіжної політики в Україні.

Ключові слова:
державна молодіжна політика, еволюція, періодизація, нормативно-правова база, органи державного управління.

УДК 354.329.78

сади державної молодіжної політики в СРСР», який було прийнято у квітні 1991 року, були залучені українські юристи та науковці С. Головатий, М. Головатий, А. Матвієнко та ін. [1, с. 12]. До прийняття цього документа в колишніх союзних республіках, зокрема в УРСР, уже велася велика підготовча робота з розробки окремого молодіжного законодавства. Навіть у згаданому законі була спеціальна стаття 2 «Компетенція Союзу РСР і республік у галузі державної молодіжної політики», згідно з якою союзні республіки мали подбати про створення молодіжного законодавства на місцях.

Проголошення державної незалежності України відбулося саме тоді, коли було фактично розпочато створення інститутів державної молодіжної політики. З літа 1991 року вже існували Міністерство Української РСР у справах молоді та спорту і його відомчий Український науково-дослідний інститут проблем молоді. Потім саме цей НДІ став основним теоретико-методологічним центром з подальшої розробки законодавчої бази та організаційно-методичних засад практичної реалізації державної молодіжної політики.

Головними державними структурами, котрі опікувалися розробкою перших нормативно-правових актів, що мали започаткувати в незалежній Україні принципово нову державну молодіжну політику, стали дві установи: Комісія у справах молоді Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання та Міністерство у справах сім'ї та спорту УРСР.

Крім цього, на початковому етапі розробки концептуальних засад і перших проєктів законів, що мали обстоювати державну молодіжну політику, було сформовано Тимчасовий молодіжний творчий колектив наукового центру з проблем молоді ЦК ЛКСМУ. Пізніше цей центр був перетворений на Науково-дослідний інститут проблем молоді.

Саме на початку 90-х років ХХ ст. почалося формування законодавства України з питань молодіжної політики. Перший концептуально-правовий документ нової державної молодіжної політики в новітній Україні було прийнято 15 грудня 1992 року шостою сесією Верховної Ради України дванадцятого скликання. Це була Декларація Верховної Ради України «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні». Другим нормативно-правовим актом незалежної України щодо державної молодіжної політики став прийнятий менш ніж через два місяці після Декларації Закон України від 5 лютого 1993 року № 2998-ХІІ «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні».

Після прийняття цих двох основоположних актів увага законодавця до проблем молоді згасла. Основна діяльність щодо державної молодіжної політики зосередилася у виконавчій владі. За кілька років в органах влади були створені окремі підрозділи з реалізації державної молодіжної політики, які формували достатньо єдину та ефективну систему управління. Проте, весь цей час молодь продовжувала вважатися об'єктом управління.

Позачергові президентські та парламентські вибори 1994 р. мали наслідком зміну державної молодіжної політики України. Увага органів влади до молодіжної сфери стала проявлятися не тільки у вигляді формування нормативно-правової бази, але й у розвитку системи управління та обслуговування молоді. Так, 17 жовтня 1995 р. постановою Кабінету Міністрів №839 був затверджений План розвитку мережі центру соціальних служб для молоді на 1995-1997 рр. Цей план передбачав не тільки створення нових центрів соціальних служб для молоді, але й започаткування регулярних бюджетних асигнувань на вирішення проблем молоді (щоправда, з формуванням «з урахуванням можливостей бюджету») та, навіть, підготовку у вищих навчальних закладах України фахівців за спеціальністю «Соціальна робота» для кадрового забезпечення діяльності цих центрів. Реалізація цього плану мала наслідком систематизацію та розвиток мережі установ, що здійснювали соціальне обслуговування молоді.

3 грудня 1995 р. указом Президента України № 1129/95 було створено Національну раду з питань молодіжної політики при Президентові України. Цей дорадчий постійнодіючий колегіальний орган повинен був координувати діяльність органів виконавчої влади України в процесі формування та реалізації державної молодіжної політики. Головою цієї ради завжди був Глава Адміністрації Президента (першим головою був Д.В. Табачник). Проте, погана структурованість цього органу, нечіткість його повноважень та рекомендаційний характер рішень, що він приймав, не дозволили йому перетворитися на провідну установу в системі органів влади України з реалізації державної молодіжної політики.

Тому станом на жовтень 1997 р. єдиною інституцією, яка здійснювала розробку концептуальних засад та відповідної законодавчої бази молодіжної політики в Україні, залишався згаданий вже НДІ проблем молоді. Саме в цей час він був трансформований на Український інститут соціальних досліджень. Його напрацювання стали основою формування сучасної державної політики, спрямованої на молодь, а сам Інститут – чи не єдиною науковою установою, що сьогодні комплексно займається молодіжною проблематикою в Україні. Вчені цього інституту – М. Ф. Головатий, В. А. Головенько, О. О. Яременко та інші дослідники – на основі опрацювання теоретичних надбань та практичного досвіду, як вітчизняного, так і зарубіжного, науково обґрунтували й виробили головні принципи, напрями та механізми реалізації сучасної державної молодіжної політики в Україні [2, 3, 4].

Значну увагу основним засадам цього специфічного напрямку діяльності держави приділяли А. С. Матвієнко, Н.Б Шуст та багато інших державних та політичних діячів, практична діяльність яких була тісно пов'язана з молоддю. У подальшому ці наукові та методичні доробки стали стрижневими при розробці, здійсненні та науковому дослідженні окремих аспектів молодіжної політики на місцях [5]. З кінця 90-х років минулого століття по теперішній час в науці у зазначеній сфері досить активно порушувалися такі питання: зайнятість молоді та молодіжне підприємництво, соціальна робота у молодіжному середовищі; молодіжний рух; духовність, політична культура та юридична грамотність молоді; особливості молодіжної політики в контексті європейського вибору України.

Увага органів влади до молодіжної сфери відновилася в 1998 р. в зв'язку із закінченням дії Плану розвитку мережі центру соціальних служб для молоді на 1995-1997 рр. 21 січня 1998 р. постановою Кабінету Міністрів №63 «Про подальший розвиток мережі соціальних служб для молоді та підвищення ефективності їх діяльності. Цією постановою було нарешті затверджено Типове положення про соціальні служби для молоді. Також цим документом було затверджено План розвитку мережі центру соціальних служб для молоді на 1998-1999 рр.

На відміну від попереднього, новий план передбачав вже безумовне виділення бюджетних коштів на створення та функціонування центрів соціальних служб для молоді. Крім того, окремим відомствам доручалося визначити порядок фінансування цих центрів, враховувати їх статистичну звітність та, навіть, передбачати квоту на підготовку для цих центрів спеціалістів із соціальної роботи за державним замовленням. Ці дії сприяли ще більшому розвитку мережі органів соціального обслуговування молоді.

Після неоднозначних результатів парламентських виборів 1998 р., коли вперше застосована пропорційна система виборів надала неочікувано широкої можливості тогочасній опозиції, інтерес українських можновладців до молоді та її справ відновився. Напередодні президентських виборів 1999 р. влада не могла залишити без уваги таку потужну та активну соціальну групу як молодь. 1 грудня 1998 року було прийнято закон «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Цей закон був покликаний впорядкувати ситуацію з молодіжними організаціями, які так активно використовувалися для своєї діяльності партіями національно-патріотичного спрямування, що тоді були в опозиції.

Після прийняття закону про молодіжні організації значно активізувалася діяльність органів виконавчої влади стосовно молоді. Впродовж невеликого проміжку часу було прийнято кілька правових актів, які повинні були стимулювати більш активну діяльність органів влади з реалізації державної молодіжної політики. Так, 18 червня 1999 року була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України №1059 «Про стан реалізації державної молодіжної політики». 6 жовтня 1999 року в один день було прийнято кілька актів Президента України:

– Указ Президента України № 1284/99 «Про першочергові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики та підтримки молодіжних громадських організацій», яким передбачався широкий спектр дій організаційно-фінансового характеру з активізації реалізації державної молодіжної політики в тому числі кредитування навчання у вищих навчальних закладах та купівлі житла;

– Указ Президента України № 1285/99 «Про заходи щодо забезпечення працевлаштування молоді», яким затверджувався цілий комплекс завдань органам влади України з вдосконалення нормативно правової бази, організації забезпечення працевлаштування молоді та, навіть, з науково-методичного, кадрового та інформаційного забезпечення цих процесів;

– Розпорядження Президента України №244/99-рп «Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва», яким передбачалося трансформація організаційно-ресурсного забезпечення вирішення житлової проблеми молодих сімей.

Проте, після президентських виборів 1999 р. інтерес керівників держави до проблем молоді значно згас. Лише тільки через півроку – 24 квітня 2000 року – було прийнято Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо державної підтримки обдарованої молоді».

Увага керівництва країни до проблем молоді почала відновлюватися напередодні парламентських виборів 2002 р. 14 березня 2001 року було прийняте Розпорядження Кабінету Міністрів України №92-р «Про заходи щодо підтримки становлення та розвитку студентської сім'ї». 29 березня 2001 року було прийнято Указ Президента України №221/2001 «Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики». 29 травня 2001 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України №584 «Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла».

Така велика кількість нормативно-правових актів підзаконного характеру не могла не призвести до якісної трансформації на рівні законодавства. 21 червня 2001 року було прийнято Закон України №2558-III «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю». Цей закон остаточно завершив формування правової основи настільки важливого напрямку державної молодіжної політики, яким є соціальна робота з молоддю.

Але соціальна сфера не залишалась єдиним центром уваги діяльності органів державної влади стосовно молоді. 29 червня 2001 року було прийняте Розпорядження Президента України №173/2001-рп «Про заходи щодо подальшого вдосконалення системи патріотичного виховання молоді». 3 жовтня 2001 р. постановою Кабінету Міністрів України №1291 «Про розвиток соціальних служб для молоді» було затверджене Загальне положення про центри соціальних служб для молоді. Це положення заміняло собою попереднє положення про соціальні служби для молоді (затверджене постановою Кабінету Міністрів ще в 1998 р.) та визначало правовий статус центрів соціальних служб для молоді, їх роль та місце в системі органів влади, функції та завдання, що покладаються на центри, особливості організації їх функціонування. Крім цього, зазначена постанова вимагала від територіальних органів влади остаточно завершити формування мережі центрів соціальних служб для молоді впродовж 2002-2003 рр., зберегти вже наявні центри та не припускати скорочення їх мережі (перш за все – уникати скорочення чисельності їх працівників). В цілому, постанова

Кабміну від 3 жовтня 2001 р. передбачала завершення формування мережі установ для соціального обслуговування молоді.

Проте, після парламентських виборів 2002 р. активність органів державної влади з питань унормування державної молодіжної політики знову зменшилася – проблеми молоді знову були забуті. Тільки 29 липня 2002 року тобто, більше ніж через рік після прийняття спеціального закону про соціальну роботу з молоддю, Постановою Кабінету Міністрів України №1089 була затверджена Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки. Ця програма передбачає вирішення лише тільки однієї проблеми сучасної молоді України – причому, цілком господарської та майнової – на основі механізму самоокупності.

Напередодні суспільно-політичних подій 2004 р., відомих зараз як «Помаранчева революція», увага влади до молоді знову посилилася. 10 вересня 2003 року Постановою Кабінету Міністрів України №1444 була затверджена Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання. Ця програма містила чітко виражене намагання сформувавши серед молоді лояльність до діючої влади шляхом створення переконання про наявність перспектив працевлаштування в органах влади. Впродовж часу своєї чинності ця програма зазнавала змін та була скасована Постановою Кабінету Міністрів України №813 від 5 серпня 2009 р.

Адекватно до виконавчої влади України активізував свою діяльність щодо нормування державної молодіжної політики і український парламент. Так, 18 листопада 2003 року Законом України №1281-IV було затверджено Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004—2008 роки. 3 лютого 2004 року Верховна Рада своєю окремою постановою 1425-IV схвалила Рекомендації проведених напередодні парламентських слухань про становище молоді в Україні «Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи». На виконання цих рекомендацій 12 травня 2004 року Кабінет Міністрів України прийняв Розпорядження №298-р «Про затвердження заходів щодо державної підтримки розвитку молодіжного та дитячого туризму».

27 серпня 2004 р. постановою Кабінету Міністрів України №1126 було затверджено Загальне положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Цією постановою визначалося, що на центри соціальних служб для молоді покладалася ще й обов'язки із соціального обслуговування потребуючих цього дітей та родин. Таке розширення функціональних обов'язків було викликано трансформаціями на рівні профільного Міністерства України, на яке в той час були покладені функції з управління сферою материнства та дитинства. Крім зазначеного ця постанова затверджувала план розвитку мережі соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді на 2005-2010 рр. В цілому, постанова Кабміну від 27 серпня 2004 р. ознаменувала собою якісну трансформацію мережі соціальних служб для молоді та формування на її основі системи закладів із значно ширшими функціями та повноваженнями. В самий розпал «Помаранчевої революції» – 4 листопада 2004 року – було прийнято Закон України №2150-IV «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю».

Радикальна зміна влади, яка відбулася в 2004 р., ненадовго зменшила соціальну напругу в українському суспільстві. Але внутрішні конфлікти всередині правлячої коаліції знову спричинили відновлення уваги влади до молоді. Особливої гостроти політичній ситуації додали місцеві та парламентські вибори 2006 р., значущість яких в напередодні проголошеній парламентській республіці надзвичайно зросла. У Верховній Раді відбулися відразу кілька парламентських слухань стосовно проблем молоді. 22 вересня 2005 року Постановою Верховної Ради України №2894-IV були затверджені Рекомендації парламентських слухань «Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства та дитинства». Менше ніж через три місяці – 20 грудня цього

ж року – Постановою Верховної Ради України №3238-IV були схвалені Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні «Сільська молодь: стан, проблеми та шляхи їх вирішення».

Така активна увага до проблем молоді в парламенті а також проблеми з формуванням правлячої коаліції адекватно відобразилася на діяльності органів виконавчої влади щодо проблем молоді. 12 квітня 2006 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України №202-р була схвалена Концепція Державної програми роботи з обдарованою молоддю на 2006—2010 роки. 3 липня 2006 року Постановою Кабінету Міністрів України №899 було затверджено Типове положення про молодіжний трудовий загін. Проте, з часом була помічена неефективність використання заходів з вдосконалення нормативно-правової бази державної молодіжної політики для досягнення завдань політичного характеру, не пов'язаних з молоддю та її добробутом. Тому інтенсивність прийняття правових актів з цього питання зменшилася. Так, останнім правовим актом органу законодавчої влади перед позачерговими парламентськими виборами 2007 р. стала Постанова Верховної Ради України від 22 березня 2007 року № 816-V «Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001-2006 роках».

12 травня 2007 р. постановою Кабінету Міністрів України №725 до плану розвитку мережі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді на 2005-2010 рр. було внесено зміни. Але цей правовий акт був виключно технічним та не носив визначального установчого характеру. Останнім правовим актом України щодо молоді стали Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні «Молодь за здоровий спосіб життя», затверджені постановою Верховної Ради України від 3 лютого 2011 р. №2992-IV.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити висновки, що за роки незалежності в Україні була заснована та остаточно сформувалася система державного управління молодіжної сферою. Весь цей час нормативно-правова база державної молодіжної політики формувалася відповідно до зміни соціально-політичної ситуації в країні. Залежно від потреби в підтримці влади з боку молоді як окремої соціальної групи активність органів влади в прийнятті нормативно-правових актів та створенні а також трансформації управлінських структур змінювалися на періоди застою які тривали роками. Аналіз інтенсивності прийняття правових актів дозволяє визначити наступну періодизацію процесу становлення державної молодіжної політики України:

I період – 1992-1998 рр. (було прийнято чотири нормативно-правові акти): становлення нормативно-правової бази державної молодіжної політики молоді незалежної держави;

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

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

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

V період – 2005 р.-до наших днів (сім актів): намагання переосмислення та якісної трансформації нормативно-правової бази державної молодіжної політики.

Разом із тим, впродовж еволюції цієї нормативно правової бази молоді перестала сприйматися як пасивний об'єкт управління, а перетворилася на рівноправного партнера органів влади. До того ж, була сформована достатньо цілісна та потужна нормативно-правова база, яка передбачає регламентацію всіх основних напрямків реалізації державної молодіжної політики.

В той же час, розвиток нормативно-правової бази державної молодіжної політики України сам по собі не привів до вирішення всіх чи, хоча б, основних проблем української молоді. Деякі правові акти містить певні суперечності, а достатньо велика їх кількість просто не виконується. Це свідчить про недостатність виключно регламентаційно-правового підходу до процесу організації реалізації державної молодіжної політики України та необхідність більш активного залучення інших механізмів державного управління до діяльності в цій сфері.

Література:

1. Бородін Є. І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.): Моногр. – Д.: Герда, 2006. – 387 с.
2. Виховання національно свідомого, патріотично зорієнтованого молодого покоління, створення умов для його розвитку як чинник забезпечення національних інтересів України: інформаційно-аналітичні матеріали / [В.А. Головенько та О.О. Яременко та ін.] – К.: Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. – 191 с.
3. Головатий М. Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні: політологічний аналіз: Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д. політ. наук. / Головатий Микола Федорович. – К., 1999. – 15 с.
4. Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення. / Головатий М. Ф.– К. : Наук. думка, 1993. – 325 с.
5. Шуст Н.Б. Інноваційна діяльність молоді: сутність, структура, функції. / Шуст Н.Б. – Вінниця : Вид-во Вінниц. мед. ун-ту, 2000. – 223 с.