

«МОЛОДІЖНИЙ ВИМІР» У НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Карагіоз Р. С.

Незавершеність процесів демократизації українського суспільства та творення нової парадигми політико-правового та соціально-економічного розвитку спричинили потребу докладного та всебічного дослідження місця та ролі молоді як у вітчизняному, так і світовому процесах. Неможливо досліджувати певні події та явища сучасного розвитку людства, не звертаючи увагу на фактори, що їм передували, неможливо також за такого підходу й отримати повного усвідомлення важливості події та можливості зміни вектора розвитку залежно від основних політичних акторів, насамперед молоді як рушійної сили сучасності.

Для підвищення ефективності й успішності заходів із залученням молоді, а також посилення міри безпеки й ступеня відповідальності необхідно застосовувати європейські стандарти участі молоді. Біла Книга пропонує нову структуру для європейської співпраці, яка складається з двох головних аспектів: застосовувати відкриті методи координації особливих видів діяльності молоді, а також приділяти більше уваги так званому «молодіжному виміру» в інших напрямках політики, що створить відчуття динамізму, буде стимулом до творчості, до обміну гарними практичними навичками. Проводити відкриті дискусії для місцевих ініціатив, стимулювати до більш ефективної співпраці, надавати «молодіжному виміру» більш високий статус у кожній сфері політики - все це сприятиме створенню умов та можливостей молодим людям відігравати повноцінну роль у житті демократичного соціуму.

Міжнародною спільнотою приділяється значна увага питанням участі молоді у політико-правовому процесі, вирішенні актуальних і важливих проблем у цьому напрямі. Автор статті звертає увагу на той факт, що зміст поняття «участь молоді» у міжнародних документах суттєво різниться від визначень у нормативно-правових актах щодо державного управління в Україні. У розвинених демократичних країнах молодіжна політика в основному проводиться на державному, регіональному і місцевому рівнях. Зокрема, в країнах Західної Європи на цих засадах активно розробляються і впроваджуються комплексні закони про молоді. У багатьох країнах Центральної і Північної Європи молодіжна діяльність базується на визнанні відповідальності держави за успішне включення в суспільно-політичне життя всіх верств молоді. Отже, вивчаючи досвід європейських країн щодо реалізації молодіжної політики та інституціоналізації політичної участі, можна виявити такі основні принципи, як: гуманізм та незалежність, диференційований та індивідуальний підхід, опора на потенційні можливості й індивідуальні здібності молодої людини, формування сприятливого соціокультурного середовища саморозвитку, самореалізації молоді, виховання толерантності та орієнтація на майбутнє.

Для підвищення ефективності й успішності заходів із залученням молоді, а також посилення безпеки й ступеня відповідальності необхідно застосовувати європейські стандарти участі молоді. Тому «молодіжний вимір» у нормативно-правових актах України є актуальним, своєчасним і значущим як у теоретичному, так і практичному аспектах. Саме це і є метою цієї статті.

Ключові слова: *молодь, державна влада, молодіжні громадські організації, громадянське суспільство, норма-*

тивно-правові акти, Європейська Хартія участі молоді у муніципальному та регіональному житті.

Незавершеність процессов демократизации украинского общества и создания новой парадигмы политико-правового и социально-экономического развития потребовали подробного и всестороннего исследования места и роли молодежи как в отечественном, так и мировом процессах. Невозможно исследовать определённые события и явления современного развития человечества, не обращая внимание на факторы, им предшествовавшие, невозможно также при таком подходе получить полное осознание важности события и возможности изменения вектора развития в зависимости от основных политических актёров, прежде всего молодежи как движущей силы современности.

Для повышения эффективности и успешности мероприятий с привлечением молодежи, а также усиления мер безопасности и степени ответственности необходимо применять европейские стандарты участия молодежи. Белая Книга предлагает новую структуру для европейского сотрудничества, которая состоит из двух главных аспектов: применять открытые методы координации особых видов деятельности молодежи, а также уделять больше внимания так называемому «молодечному измерению» в других направлениях политики, которое создаст ощущение динамизма, будет стимулом к творчеству, к обмену хорошими практическими навыками. Проводить открытые дискуссии для местных инициатив, стимулировать более эффективное сотрудничество, предоставлять «молодечному измерению» более высокий статус в каждой сфере политики - все это будет способствовать созданию условий и возможностей молодым людям играть полноценную роль в жизни демократического социума.

Международным сообществом уделяется значительное внимание вопросам участия молодежи в политико-правовом процессе, решении актуальных и важных проблем в этом направлении. Автор статьи обращает внимание на тот факт, что содержание понятия «участие молодежи» в международных документах существенно отличается от определений в нормативно-правовых актах относительно государственного управления в Украине. В развитых демократических странах молодежная политика в основном проводится на региональном и местном уровнях. В частности, в странах Западной Европы на этой основе активно разрабатываются и внедряются комплексные законы о молодежи. Во многих странах Центральной и Северной Европы молодежная деятельность базируется на признании ответственности за успешное включение в общественно-политическую жизнь всех слоёв молодежи. Итак, изучая опыт европейских стран по реализации молодежной политики и институционализации политического участия, можно выявить такие основные принципы, как: гуманизм и независимость, дифференцированный и индивидуальный подходы, опора на потенциальные возможности и индивидуальные способности молодого человека, формирование благоприятной социокультурной среды саморазви-

Карагіоз Р. С., 2019

тия, самореалізації молоді, виховання толерантності та орієнтація на майбутнє.

Для підвищення ефективності та успішності заходів з залученням молоді, а також посилення безпеки та ступеню відповідальності необхідно застосувати європейські стандарти участі молоді. Поєднання «молодіжного виміру» в нормативно-правових актах України є актуальним, своєчасним та значимим як в теоретичному, так і в практичному аспектах. Саме це і є метою цієї статті.

Ключові слова: молоді, державна влада, молодіжні громадські організації, громадянське суспільство, нормативно-правові акти, Європейська Хартія участі молоді в муніципальній та регіональній житті.

The incompleteness of the processes of democratization of Ukrainian society and the creation of a new paradigm of political-legal and socio-economic development required a detailed and comprehensive study of the place and role of youth in both domestic and world processes. It is impossible to investigate certain events and phenomena of the modern development of mankind without paying attention to the factors preceded by it, it is also impossible with this approach to gain full awareness of the importance of the event and the possibility of changing the development vector, depending on the main political actors, primarily youth as a driving force of modernity.

In order to increase the effectiveness and success of events involving youth, as well as to strengthen security measures and the degree of responsibility, it is necessary to apply European standards for youth participation. The White Paper offers a new structure for European cooperation, which consists of two main aspects: the use of open methods for coordinating the specific activities of youth, as well as paying more attention to the so-called "youth dimension" in other areas of politics, which will create a sense of dynamism, will be an incentive for creativity, to the exchange of good practical skills. To hold open discussions for local initiatives, stimulate more effective cooperation, provide the "youth dimension" with a higher status in each sphere of politics - all this will help create conditions and opportunities for young people to play a full-fledged role in the life of a democratic society.

The international community pays considerable attention to the issues of youth participation in the political and legal process, solving urgent and important problems in this direction. The author of the article draws attention to the fact that the content of the concept of "youth participation" in international documents differs significantly from the definitions in legal acts regarding public administration in Ukraine. In developed democracies, youth policy is mainly carried out at the regional and local levels. In particular, in the countries of Western Europe on this basis comprehensive laws on youth are actively developed and implemented. In many countries of Central and Northern Europe, youth activity is based on the recognition of responsibility for the successful inclusion in the political life of all layers of youth. So, studying the experience of European countries in implementing youth policy and institutionalizing political participation, we can identify the following basic principles: humanism and independence, a differentiated and individual approach, reliance on the potential opportunities and individual abilities of a young man, the formation of a favorable socio-cultural environment for self-development, youth self-realization, education of tolerance and future orientation.

In order to increase the efficiency and success of events involving youth, as well as to increase safety and responsibility, it is necessary to apply European standards for youth participation. Therefore, the "youth dimension" in the regulatory legal acts of Ukraine is relevant, timely and significant in both theoretical and practical aspects. This is precisely the purpose of this article.

Key words: youth, government, youth civic organizations, civil society, legal acts, European Charter for Youth Participation in Municipal and Regional Life.

Незавершеність процесів демократизації українського суспільства та творення нової парадигми політико-правового та соціально-економічного розвитку спричинили потребу докладного та всебічного дослідження місця та ролі молоді як у вітчизняному, так і світовому процесах. Неможливо досліджувати певні події та явища сучасного розвитку людства, не звертаючи увагу на фактори, що їм передували, неможливо також за такого підходу отримати повного усвідомлення важливості події та можливості зміни вектора розвитку залежно від основних політичних акторів, насамперед молоді як рушійної сили сучасності.

Інститути державної влади нерідко сприймають молодіжні громадські організації як деструктивну силу і часто не враховують тих пропозицій, які надають представники громадянського суспільства. З іншого боку, можна спостерігати низьку якість роботи самих громадських організацій, наявність серед них егоїстичних та заробітчанських інтересів, недовідченості, бо процес їхньої професіоналізації все ще є далеким від оптимуму, а це, своєю чергою, дискредитує «третій сектор» і в очах громадськості, і в очах влади. Основою для підозр у непрофесіоналізмі є невчасність і неадекватність відповідних рекомендацій. Зокрема, це призводить до того, що державні структури частіше сприймають громадські організації як небажаного прохача або в кращому разі як другорядного партнера. Змінити ситуацію на краще можуть представники молодого покоління.

Нині міжнародною спільнотою приділяється досить уваги проблемам участі молодих людей у суспільному житті, про що свідчать Всесвітня програма дій (прийнята ООН у 1996 р.), Європейська хартія участі молоді у муніципальному та регіональному житті (прийнята 1992 р.), Молодіжна стратегія Європейського Союзу на 2010-2018 рр., Програма Європейського Союзу «Молодь у дії» та інші документи.

Варто зазначити, що зміст поняття «участь молоді» у міжнародних документах суттєво різниться від визначень у нормативно-правових актах щодо державного управління в Україні. У державному управлінні України, так само як і в її законодавчому та нормативному полі, часто використовується термін «залучення молоді» як рівнозначний терміну «участь молоді». При цьому дотепер немає чітко сформульованого та законодавчо закріпленого визначення термінів «участь молоді» та/чи «залучення молоді». Водночас в англійському варіанті національних та міжнародних документів здебільшого вживається сталий термін "youth participation" на позначення дій, спрямованих на стимулювання участі молоді як способу ґрунтовного удосконалення суспільства, а також і самої участі як базового права громадянина. У 1975 р. Національна комісія з ресурсів для молоді в США дала визначення поняття "youth participation" як: залучення молоді до відповідальних, складних дій, що відповідають її справжнім потребам, можливостям для планування та/або прийняття рішень, при цьому зачіпають інші сфери її діяльності та справляють вплив на інші цільові групи. У 1995 р. канадська Асоціація психічного здоров'я сформулювала своє визначення поняття активної участі молоді як: визнання і виховання сили, інтересів та здібностей молодих людей шляхом надання реальної можливості для молоді брати участь у прийнятті рішень, які зачі-

пають її інтереси на індивідуальному та системному рівнях. У 1997 р. Рада Європи ухвалила Рекомендацію № R (97) 3 про участь молоді у розбудові майбутнього громадянського суспільства. В ній міститься заклик до урядів держав - членів Ради розвивати співробітництво між молодіжними організаціями та органами влади на національному, регіональному та місцевому рівнях, заохочувати молодих людей до участі у добродійній суспільній службі, сприяти співпраці між молодими людьми та місцевими і загальнодержавними молодіжними структурами в країнах Центральної та Східної Європи в рамках чинних європейських програм [1].

На теренах Європейського Союзу держава, її органи та інститути громадянського суспільства займаються вирішенням актуальних проблем молоді у політичній, соціально-економічній, культурно-освітній сферах та у підтримці молодіжної діяльності зокрема. Крім того, ефективність молодіжних організацій на між-державному рівні досягається за допомогою інших учасників, наприклад, профільних та суміжних структур Ради Європи та Єврокомісії, реалізації крос-секторального підходу до вирішення поточних і пріоритетних задач молодіжної політики. У зв'язку з узятим Україною курсом на запровадження європейських стандартів та принципів, у тому числі і щодо участі молодих громадян в управлінні публічними справами, важливим є аналіз європейського досвіду залучення молоді до участі у політичних процесах.

Нагадаємо, що однією з перших заяв, зробленою під егідою Ради Європи, була Європейська Хартія участі молоді у муніципальному та регіональному житті. У першій частині Хартії сформульовано керівні принципи секторальної молодіжної політики, такі як сприяння зайнятості серед молоді, профілактичні заходи у соціальній сфері й галузі охорони здоров'я, забезпечення молодим людям доступу до інформаційних центрів і баз даних та сприяння рівноправній участі молодих жінок та чоловіків у житті суспільства. У другій частині Хартії перераховуються інституціональні структури, які необхідні, аби забезпечити участь молоді на регіональному рівні. Рекомендується, наприклад, створювати молодіжні ради, що складаються з обраних однолітками молодих людей [2].

Разом із тим треба враховувати, що успішність роботи з молоддю, методи її здійснення та пріоритети мають суттєві національні відмінності. Так, до 1980-х років у Європі сформувалися національні системи державної молодіжної політики. Робота з молоддю в цих країнах спиралась на розроблене законодавство, для керування нею були створені спеціальні державні органи, розроблені та впроваджені моделі та механізми співпраці з молодіжними громадськими об'єднаннями тощо.

Варто зазначити, що в кожній країні склалася певна національна традиція роботи з молоддю, що має динамічний або статичний характер. Так, у країнах Північної Європи переважає статична модель, тоді як у Великобританії, Данії, країнах Середземномор'я - динамічна модель, яка надає великого значення постійним змінам у роботі з молоддю, забезпеченню взаємодії між учасниками процесу розроблення і впровадження молодіжної політики [3].

У країнах Європи можна виділити спільні елементи молодіжної політики: соціальний взаємозв'язок (лан-

цюг) 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 молодих сімей; відповідна спеціальна підтримка для молодих людей «груп ризику», таких як люди 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, з якими стикаються молоді люди; сприяння міжнародним зв'язкам між молодими людьми.

Принципи реалізації молодіжної політики Європейського Союзу:

1) Принцип паритету - державні інституції, органи та інституції місцевого самоврядування та молодіжні організації представлені рівноправно.

2) Принцип субсидіарності - рішення, пов'язані з молоддю, мають прийматись на тому рівні, де вони будуть найбільш ефективними.

3) Принцип міжвідомчої координації - державні інституції, органи та установи самоврядування співпрацюють та обмінюються досвідом, вирішуючи питання, пов'язані з молоддю.

4) Принцип участі - питання, що стосуються молоді, вирішуються за участю самих молодих людей через узгодження з представниками молодіжних організацій.

5) Принцип інформування - державні інституції та установи, а також органи місцевого самоврядування інформують молодь про актуальні для неї питання в прийнятній та доступній формі.

6) Принцип самостійності - молодь сама обирає сферу діяльності, формує її ціль, бере активну участь в її реалізації та несе відповідальність за виконання цілей.

7) Принцип добровільності - молодь бере участь у сфері молодіжної діяльності за бажанням, без примушення.

8) Принцип самоврядування - молодь визначає шляхи здійснення цілей, форму, відповідальність та оцінку своєї діяльності.

9) Принцип спілкування та співпраці - молодіжні організації спілкуються та співпрацюють між собою та з державними інституціями і установами, а також з іншими фізичними та юридичними особами як на національному, так і на міжнародному рівнях [4].

Загалом, і поняття, і реалізація молодіжної політики у країнах Європи дещо відрізняється від вітчизняного хоча б тому, що в кожній країні склалися національні традиції роботи з молоддю. У низці країн Європи молодіжна політика, молодіжна робота і молодіжне законодавство є елементами добре структурованого та визначеного молодіжного сектору, інші країни не виокремлюють молодіжний сектор як напрям діяльності держави, тут молодіжна політика та молодіжне законодавство є складовими частинами традиційних напрямів - соціального, освітнього, культурного, охорони здоров'я та ін.

Грунтуючись на учасниках молодіжного сектору, способах координації молодіжної політики, молодіжному законодавстві, розвинуті країни Європи можна класифікувати за трьома категоріями:

- з розвинутим молодіжним сектором. Тут молодіжну політику безпосередньо сконцентровано в добре

визначеному молодіжному секторі, який домінує. Прикладами є Австрія, Люксембург, Ліхтенштейн, Іспанія, Греція, Португалія;

- з обмеженим молодіжним сектором. Молодіжну політику частково передано до спеціалізованого молодіжного сектору, а частково розподілено серед традиційних секторів, таких як освіта, працевлаштування, охорона здоров'я тощо. Це спостерігається в Нідерландах, Франції, Бельгії, Ірландії, Фінляндії, Швеції, Норвегії;

- без спеціального молодіжного сектору. Молодіжну політику розподілено за традиційними секторами без явно вираженого центру. Це спостерігаємо у Великобританії, Ісландії, Італії, Данії.

Європейське законодавство щодо молоді можна поділити на 3 типи:

- закони про підтримку і стимулювання молоді - в деяких країнах називаються про молодіжну роботу, сприяння молоді, молодіжної діяльності;

- законодавство про соціальне забезпечення (велфер) молоді. Ці закони визначають межі між обов'язками сім'ї та суспільства щодо молодих людей;

- законодавство про захист молоді. Цей тип законодавства включає в себе захист молоді в несімейних сферах життя: на ринку праці і в суспільному просторі [5].

Але доцільно зауважити, що наявність спеціалізованого законодавства щодо молоді не дає достатніх підстав, аби порівнювати участь молоді у політичному житті країн, визначати місце молодіжної політики в політичних пріоритетах. Адже спосіб забезпечення молодіжної діяльності - це результат історичних традицій, які склалися в організації роботи структур органів публічної влади. Тобто діяльність молоді та молодіжних організацій залежить від вектора направленості молодіжної політики самої держави.

Спиряючись на такі критерії, як рівень демократії, національно-культурні традиції та нормативно-правове забезпечення, можна виокремити такі моделі:

- універсалістська модель (країни Західної Європи та Скандинавії) - це найбільш демократична модель, яка характеризується паритетним рівнем контролю державою молодіжних організацій за одночасного надання їм широкої свободи дій. Така модель виникла як результат реорієнтації політики щодо молоді останніми роками, що і досі супроводжується активними заходами та діяльністю молодіжного руху. Специфічним для цієї моделі є відсутність міністерства у справах молоді в органах влади;

- громадівська модель (Великобританія) - характеризується мінімальним втручанням держави в діяльність молодіжних організацій, ґрунтується на глибоких традиціях. Молодіжних організацій, які беруть активну участь у державотворчих процесах, - невелика частина. Серед них переважають спортивні, культурні та благодійні. Імплементация молодіжної політики делегується від держави до інститутів громадянського суспільства;

- протекціоністська модель (країни Центральної Європи) - держава намагається контролювати та встановлювати пріоритетні цілі у діяльності молодіжних організацій. У цих державах молоді є соціальною групою, яка потребує захисту, підтримки та стимулювання. Головна мета молодіжних об'єднань - закладання основ громадянського суспільства.

- централізована модель (країни Середземномор'я) - за цією моделлю залучення третього сектору та молодіжних органів місцевого самоврядування

є дещо слабким, тому молодіжна політика є централізованою, зосередженою на державному рівні.

Загалом, уряди різних країн шукають свої підходи та моделі до молодіжної політики. У розвинутих демократичних країнах молодіжна політика в основному проводиться на державному, регіональному і місцевому рівнях. Зокрема, в країнах Західної Європи на цих засадах активно розробляються і впроваджуються комплексні закони про молоді. У багатьох країнах Центральної і Північної Європи молодіжна діяльність базується на визнанні відповідальності держави за успішне включення в суспільно-політичне життя всіх верств молоді. Отже, вивчаючи досвід європейських країн щодо реалізації молодіжної політики та інституціоналізації політичної участі, можна виявити такі основні принципи, як: гуманізм та незалежність, диференційований та індивідуальний підходи, опора на потенційні можливості й індивідуальні здібності молодої людини, формування сприятливого соціокультурного середовища саморозвитку, самореалізації молоді, виховання толерантності та орієнтація на майбутнє.

Для підвищення ефективності й успішності заходів із залученням молоді, а також посилення міри безпеки й ступеня відповідальності необхідно застосовувати європейські стандарти участі молоді. Біла Книга пропонує нову структуру для європейської співпраці, яка складається з двох головних аспектів: застосовувати відкриті методи координації особливих видів діяльності молоді, а також приділяти більше уваги так званому «молодіжному виміру» в інших напрямках політики, що створить відчуття динамізму, буде стимулом до творчості, до обміну гарними практичними навичками. Проводити відкриті дискусії для місцевих ініціатив, стимулювати до більш ефективної співпраці, надавати «молодіжному виміру» більш високий статус у кожній сфері політики - все це сприятиме створенню умов та можливостей молодим людям відігравати повноцінну роль у житті демократичного соціуму.

Література

1. Сухінін Д. Досвід Великобританії у нормативно-правовому закріпленні проведення оцінювання, контролю та моніторингу якості місцевих послуг. *Теоретичні і прикладні аспекти державотворення*, 2013. № 12, с. 20-24.
2. Doorley J. Synthesis report on the work of the Council of Europe's Directorate of Youth and Sport in the field of youth participation and democratic citizenship between 2003 and 2005 and an analysis of current trends in youth participation and recommendations for future action, CDEJ 2006, Strasbourg. 36 p.
3. Young voices. Guidelines on how to involve children and young people in your work. 2005. Ireland. 123 p.
4. Хохич І. Активізація співпраці молоді з органами влади: державно-управлінський аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4 (29). С. 168-175.
5. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 2014. URL: <http://www.coe.int/cplr> (дата звернення: 12.08. 2019 р.).

Карагіоз Р. С.

кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління
та адміністрування

Одеського державного університету внутрішніх справ