

О. В. Банар,
д. е. н., професор, доцент кафедри публічного управління
та адміністрування, Уманський університет садівництва
ORCID ID:0000-0002-5331-2513

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.7.32

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

O. Banar,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Associate Professor of the Department
of Public Management and Administration of Uman University of Horticulture

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS OF STATE YOUTH POLICY

У цій статті розглядаються основні теоретичні підходи до визначення поняття державної молодіжної політики. Автором обґрунтовується висновок про те, що державна молодіжна політика має правову природу, а її зміст визначається конституційно-правовими нормами. Конституція України розглядається як фундамент законодавства, регулюючого взаємовідношення держави і суспільства з молоддю. Конституційні характеристики української держави, конституційне закріплення системи органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади і визначення їх компетенції певною мірою є юридичними межами впливу держави на молодь і реалізацію державної молодіжної політики. Роль держави в процесі реалізації молодіжної політики є визначальною, оскільки на органи державної влади покладена велика кількість різносторонніх функцій: розробку необхідного законодавства, впровадження новітніх технологій роботи з молоддю через мережу державних установ освітнього, соціального і культурно-мистецького характеру, підготовку і залучення фахівців, створення сприятливого середовища.

This article discusses the main theoretical approaches to defining the concept of state youth policy. The author substantiates the conclusion that the state youth policy has a legal nature, and its content is determined by constitutional and legal norms. The Constitution of Ukraine is considered as the foundation of the legislation regulating the relationship between the state and society and youth. The constitutional characteristics of the Ukrainian state, the constitutional consolidation of the system of legislative, executive and judicial branches of government and the definition of their competence are to some extent the legal limits of the state's influence on youth and the implementation of state youth policy. The role of the state in the implementation of youth policy is crucial, as public authorities are entrusted with a large number of diverse functions: development of necessary legislation, introduction of new technologies for working with youth through a network of public educational, social and cultural institutions, training and involvement of specialists. favorable environment. But all these actions will not succeed if the main object of influence — the youth — remains at the level of a passive observer. The state policy of supporting socially vulnerable groups of the population, which

includes young people, should be implemented taking into account the specifics of each of these groups.

Support for the disabled, such as pensioners, is based on the establishment of benefits, compensations, subsidies (paternalism), but such an approach to solving youth problems and supporting young people does not contribute to its formation as a resource for social progress.

Youth policy is a very dynamic system that changes both under the influence of external factors (socio-economic, political changes and the like) and internal (change of values, interests, orientations of the youth itself). Undoubtedly, this should influence the implementation of the state youth policy in the direction of increasing mobility. Each young generation has its own characteristics, needs and, accordingly, needs a constant reorientation of the state. State youth policy cannot be implemented once and for all — it must be a permanent and systematic activity of the state.

*Ключові слова: державна молодіжна політика, правова природа, конституційно-правові основи.
Key words: state youth policy, legal nature, constitutional and legal bases.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Становлення і розвиток української держави відбувається на тлі процесів глобальної трансформації. Це, безумовно, зумовлює потреба постійної модернізації держави у всіх сферах життєдіяльності. Успіх і безповоротність прогресивних змін залежить не стільки від зусиль самої держави, скільки від розширення соціальної бази реформ і підвищення активності цивільного суспільства. Найбільш активною частиною суспільства є молодь, що має в собі величезний інноваційний потенціал, необтяжена стереотипами минулого і, відповідно, що може долати інертність і прискорювати перетворення. Успішна модернізація України можлива за умови зміни підходів до формування і реалізації державної молодіжної політики.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Державна молодіжна політика України і окремі аспекти її формування і реалізації вже неодноразово ставали об'єктом дослідження сучасних українських учених. Питанням цієї проблематики приділили основну увагу в своїх дослідженнях М. Головатий, М. Канавець, Л. Кривачук, О. Кулініч, Н. Метелкіна, С. Орлів, І. Парубчак, М. Перепелиця, Р. Сторожук та інші. Проте переважна більшість публікацій присвячена дослідженню проблем соціології молоді, теорії і практиці державного управління у сфері реалізації державної молодіжної політики. Дослідження правових проблем формування і реалізації державної молодіжної політики в Україні носять фрагментарний характер. У зв'язку з цим доцільно звернутися до досвіду і результатів російських дослідників. Серед сучасних російських учених, правових проблем формування і реалізації державної молодіжної політики, що займаються дослідженнями, можна виділити роботи Е. Балашова, З. Зумакулова, А. Кочеткова, С. Лукова, Р. Тимофієва.

Для сучасного періоду розвитку українського суспільства і держави характерне посилення ролі молоді в соціальному розвитку. Молоде покоління є потенційним носієм всіх соціальних функцій, тому залучення молоді до активного суспільного життя — застава майбутнього прогресу. Все це вимагає певних змін у відношенні до молоді (не тотальний патерналізм, а створення умов і гарантій, передусім правових, для соціалізації молодих громадян).

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є визначення поняття, природи державної молодіжної політики, ґрунтуючись на нормативному підході.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У сучасній науці відсутня універсальне визначення поняття "молодіжна політика". Як правило, основні концепції молодіжної політики базуються на двох стратегіях, що розрізняються ступенем участі держави і неурядових інституцій в регулюванні молодіжного питання: держава бере на себе провідну роль або розділяє відповідальність з інститутами громадянського суспільства, або зовсім поступається першорядну роль недержавних інститутів.

Поява в науковому звороті понять "Молодіжна політика" і "державна молодіжна політика" пов'язана з соціально-економічними змінами другої половини 20 століття і зміною ролі молоді в соціальному прогресі. Молодіжна політика тісно пов'язана з динамікою конкретних суспільних змін, тому виділення такої сфери в діяльності держави обумовлює поступальний розвиток нашого суспільства на дороги становлення України як демократичну, соціальну і правову державу.

Доречно пригадати, що до середини 80-х років двадцятого століття у вітчизняній науці обоє терміну практично не вживалися, і ніяк не розкривалися. Хоча це зовсім не означало, що такої політики не було. Слід зауважити, що тут доречніше говорити не про молодіжну політику, а про політику КПРС відносно молоді. Зрозуміло, що все це пояснюється партійно-ідеологічним пріоритетом комуністичною партій, її місцем у суспільстві в цілому [1, с. 27—29]. За багатьох відомих обставинах молодіжна політика КПРС (і у теоретичному, і в практичному плані) завершується серпнем 1991 року.

3 грудня 1992 року в Україні була заснована державна молодіжна політика прийняттям Декларації "Про загальні принципи державної молодіжної політики в Україні" [2]. З цієї миті в науці все частіше вживається термін "державна молодіжна політика" і рідше "молодіжна політика".

У сучасній літературі, як науковій, так і публіцистичній несталою є використання терміну "молодіжна політика". Досить частий цей термін вживається як тотожний терміну "державна молодіжна політика". Проте слід зазначити, близькість вмісту цих соціальних явищ ще не дає підстав для їх отождолення.

Специфіка сучасних процесів державного будівництва відводить для держави роль координатора відносно молодіжної політики, яку реалізують всі її суб'єкти. Підтвердженням особливої ролі держави є нормативне визначення державної молодіжної політики як системної діяльності держави в стосунках з особою, молоддю, молодіжним рухом, який здійснюється в законодавчій, старанній і судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов і гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу, як у власних інтересах, так і на користь України.

Молодіжну політику, на думку Н. Головатого, можна розглядати як своєрідний механізм, за допомогою якого держава, політичні партії, громадські організації і інші соціальні інститути вступають у взаємини з молодим поколінням [3, с. 292]. Цей механізм може функціонувати ефективно лише тоді, коли зусилля всіх суб'єктів будуть скоординовані, а роль координатора здатне виконати лише держава.

Дослідник А.П. Скробов визначає молодіжну політику як "складну багатогранну систему стосунків". Стосуючись співвідношення молодіжної політики і державної молодіжної політики, автор висловлює думку, що державна молодіжна політика, яка є діяльністю держави по створенню доктрини, концептуальних напрямів і забезпеченню їх цілісною системою соціально-економічних, організаційних заходів з метою створення гарантій для соціалізації молоді, є ядром молодіжної політики [4, с. 132—134]. А.П. Скробов виділяє декілька рівнів молодіжної політики: національний, регіональний і місцевий. Крім того, в структурі молодіжної політики автор окрім ядра — державної молодіжної політики — виділяє також молодіжну політику політичних партій, політику громадських організацій відносно молоді, політику молодіжних асоціацій, організацій [5].

Виходячи з принципу суб'єктності, І. Львівський виділяє два види молодіжної політики: державну моло-

діжну політику і суспільну молодіжну політику. Головним суб'єктом, який реалізовує державну молодіжну політику, є держава в особі спеціальних органів, діяльність яких більшою чи меншою мірою пов'язана з соціалізацією людини. Суспільну молодіжну політику реалізують всілякі інститути цивільного суспільства: політичні партії, громадські організації, профспілки і тому подібне [6, с. 584]. Схожої позиції дотримуються і інші дослідники. Зокрема, Н. Головатий вказує, що молодіжна політика — поняття ширше, оскільки включає політику всіх державних структур, суспільних інститутів і організацій. Ідеї відносно молоді можуть стати реальною силою лише в разі не просто їх проголошення, а законодавчого закріплення. Крім того, автор вважає, що молодіжна політика може бути реалізована лише за наявності певного механізму [1, с. 29].

Визнаючи неминучість концептуального плюралізму підходів до розуміння феномену молодіжної політики, С. Чирун пропонує використовувати терміни "державна молодіжна політика" і "недержавна молодіжна політика", яка у свою чергу включає суспільну молодіжну політику і асоціальну молодіжну політику, тобто політику антигромадської спрямованості (злочинність, екстремізм). В цьому випадку автор спирається на два критерії: суб'єктність і цілепокладання [7, с. 138].

У широкому розумінні молодіжна політика включає і державну молодіжну політику, і суспільну молодіжну політику, вміст яких розкривається через сукупність напрямів діяльності різних суб'єктів, яка дозволяє забезпечити і регулювати процес спадкоємності поколінь у всіх сферах життєдіяльності.

Предметом нашого інтересу є державна молодіжна політика як особливе, складне соціально-правове явище і, передусім комплекс правових стосунків, які виникають в ході її формування і реалізації.

У основі нормативного підходу визначення поняття державної молодіжної політики лежать положення Конституції України, що визначають її конституційні характеристики, а саме проголошення України як демократичної, соціальної і правової держави, в якій людина, його життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнається найвищою соціальною цінністю. Слід також вказати на те, що права і свободи людини і їх гарантії визначають вміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Твердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Положення Конституції, що визначають права, свободи і обов'язки стосуються всіх верств населення і молоді зокрема.

Не дивлячись на те, що в тексті Конституції відсутні поняття молоді і молодіжна політика, саме Основний Закон держави і суспільства шляхом визначення характеристик держави, встановлення принципів конституційних буд, закріплення конституційного статусу громадянина, закріплення системи органів державної влади і визначення їх компетенції створює правову основу для реалізації державою діяльності по створенню політичних, економічних, організаційних і правових умов і гарантій для самореалізації молоді.

У зв'язку з цим, необхідно, перш за все, з'ясувати соціальне призначення держави в роботі з молоддю.

Як переконує досвід сучасного конституційно-го розвитку України і аналіз специфіки державоутворювальних процесів, однією з найбільш невідкладних і значимих проблем нинішнього етапу є питання, які стосуються побудови соціальної держави і ефективної реалізації соціальної політики. Его пов'язано з тим, що соціальна держава є суспільним ідеалом, який здатний об'єднати і модернізувати суспільство.

Розвиток суспільства зумовив необхідність встановлення нових параметрів стосунків між державою і людиною, які базуються на принципі взаємної відповідальності.

Динаміка конкретних суспільних змін і успішність процесу "соціалізації" держави знаходиться в прямій залежності від включення молоді в процес соціально-правової трансформації. Серед всіх соціальних груп сучасного українського суспільства, молодь, враховуючи її специфічні функції, може стати головним чинником забезпечення розвитку держави і суспільства, але, лише за умови ефективної державної політики, головною метою якої є створення умов і гарантій для соціалізації молоді на користь держави, суспільства і її власних інтересах.

Підвищений інтерес до молоді генерачії відображує одну з об'єктивних закономірностей сучасного етапу світового розвитку, пов'язану з усвідомленням суспільством і державою специфічної ролі і статусу молоді в політичній, економічній і соціокультурній дійсності. Масштабні трансформації основ життя українського суспільства викликали динамічні і глибокі зміни соціальних характеристик нового покоління, зумовили появу значних і багатопланових молодіжних проблем, які заглиблюються і детермінують зниження молодіжного потенціалу.

Сучасна держава зацікавлена в посиленні своєї соціальної ролі, оскільки ефективна реалізація соціальних функцій через втілення принципів соціальної справедливості і соціального захисту сприяє соціальній стабільності. Саме соціальна складова всієї системи функцій сучасної держави покликана забезпечити соціальну захищеність людини, нормальні умови життя для всіх членів суспільства незалежно від їх особистої участі у виробництві благ. У діяльності держави реалізація соціальної політики займає одне з провідних місць. З її допомогою, по-перше, створюються гідні умови життя кожній людині, і забезпечується суспільна згода; по-друге, здійснюється соціальний захист безробітних, неповнолітніх, інвалідів, багатодітних сімей, сиріт, дітей у неповних сім'ях (а в умовах міжнаціональних конфліктів — біженців і вимушених переселенців); по-третє, відбувається зміцнення соціальної справедливості і солідарності в суспільстві, а також демократичних буд, що охороняють індивіда. Успішна діяльність держави в соціальній сфері є одним з умов ефективної реалізації економічною, політичною і інших державних функцій. Соціальна діяльність держави — це її діяльність у галузі забезпечення гідних умов існування для кожної людини, створення рівних і справедливих можливостей для розвитку особи. Вміст державних функцій в умовах соціально-економічного реформування визначається новими завданнями сучасної держави в соціальній сфері,

що обумовлене проголошенням ідеї соціальної держави [8, с. 73].

Стратегія будівництва демократичної, соціальної, правової держави є основою для реалізації політики органів державної влади і місцевої самоврядності по модернізації всіх сфер соціального буття. Програма будівництва демократичної, соціальної, правової держави є довгостроковим національним курсом, який закріплений в Конституції держави і визначає основні дороги реалізації найбільш важливих інтересів суспільства і держави. Основна роль цієї стратегії полягає в тому, аби скоординувати і зорієнтувати всі дії і ресурси держави для досягнення правових, соціальних, економічних цілей і цінностей, які відображують і закріплені в Конституції.

Важливим чинником розвитку соціальної держави є перетворення соціальної політики з пасивної в активну, яка, на думку прибічників функціонального підходу, переходить від мінімізації соціальних ризиків до активної соціальної політики, має прояв у наданні соціальних послуг і забезпеченні зайнятості, направлена на створення соціально комфортного життєвого середовища [9, с. 112].

Про зсув акцентів у реалізації соціальної політики заявлено в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє положення України в 2013 році", а саме: соціальна політика України потребує подальшої модернізації, стратегічними пріоритетами якої є:

- реформування ринку праці України для забезпечення його адекватності цілям після кризисної модернізації структури економіки;

- удосконалення політики доходів, направлене на розширення спектру джерел формування добробуту населення України, зменшення рівня майнового розшарування;

- перебудова системи соціального забезпечення і соціальної допомоги ради здійснення максимально ефективного використання витрат бюджету соціального напрямку, адресності надання допомоги;

- концентрація на найвідчутніших секторах соціальної сфери, реформування яких може досить швидко і відчутно вплинути на якість життя громадян, зокрема на охорону здоров'я і забезпечення житлом.

Проте слід зазначити, що на сьогодні ця переорієнтація залишається як програмна мета.

Успішна модернізація країни знаходиться в прямій залежності від успіху реалізації державної молодіжної політики, оскільки саме молодь є соціальною базою майбутніх змін.

Впродовж декількох десятиліть молодіжна політика СРСР формувалася і реалізовувалася, передусім як патерналістська.

Тотальний патерналізм, який успадковувався від колишньої адміністративно-командної системи, наклав свій відбиток на суспільну свідомість, і сьогодні патерналістські установки не викоренені, що, безумовно, впливає на досягнення позитивних зрушень в процесі перетворення молоді на активного суб'єкта суспільного життя. Державна політика підтримки соціально незахищених верств населення, до яких відноситься молодь, по-

винна реалізовуватися з врахуванням особливостей кожної цієї групи. Так, підтримка непрацевдатного населення, як, наприклад, пенсіонерів базується на встановленні пільг, компенсацій, дотацій (патерналізм), але подібний підхід до вирішення молодіжних проблем і підтримки молоді не сприяє формуванню її як ресурсу суспільного прогресу.

Роль держави в процесі реалізації молодіжної політики є визначальною, оскільки на органи державної влади покладена велика кількість різносторонніх функцій: розробку необхідного законодавства, впровадження новітніх технологій роботи з молоддю через мережу державних установ освітнього, соціального і культурно-мистецького характеру, підготовку і залучення фахівців, створення сприятливого середовища. Але всі ці дії не матимуть успіху, якщо головний об'єкт впливу — молодь — залишатиметься на рівні пасивного спостерігача.

ВИСНОВКИ

Молодіжна політика — дуже динамічна система, яка змінюється як під впливом зовнішніх чинників (соціально-економічних, політичних змін і тому подібних), так і внутрішніх (зміна цінностей, інтересів, орієнтирів самої молоді). Це, безперечно, повинно впливати на реалізацію державної молодіжної політики у напрямі підвищення мобільності. Кожне молоде покоління має свої характерні особливості, потреби і, відповідно, потребує постійної переорієнтації уваги держави. Державну молодіжну політику не можна реалізувати раз і назавжди — це має бути постійна і системна діяльність держави.

Література:

1. Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення. Київ: Наукова Думка. № 3. 2015. С. 236.
2. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні: Декларація від 15 грудня 1992 р. № 2859-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 16. С. 409.
3. Головатий М.Ф. Соціологія молоді: курс лекцій: МАУП, 2016. 2-ге вид., переробл. і допов. 304 с.
4. Скробов А.П. Про деякі нові підходи до молодіжної політики в умовах реформ. Соціально-політичний журнал. 2018. № 3. С. 129—140.
5. Скробов А.П. Про деякі нові підходи до молодіжної політики в умовах реформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.xserver.ru/user/oimprm>
6. Ільїнський І.М. Молодь і молодіжна політика. Філософія. Історія. Теорія. Голос. 2019. №3. 696 с.
7. Чирун С.Н. Молодіжна політика України в сучасному методологічному дискурсі. Вісник ЧДТУ. 2019. № 5. С.136—140.
8. Лоцихін О.М. Конституція України та принципи соціальної держави. Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. Науково-практичний юридичний журнал. Вип. 3: Ін-т держави і права ім. М. Корецького НАН України. 2018. С. 72—76.
9. Пищуліна О.М. Соціальна політика як інтегральна функція соціальної держави. Стратегічні пріоритети. 2019. № 2 (19). С. 110—114.

Referenses:

1. Golovaty, M.F. (2015), "Youth policy in Ukraine: problems of renewal", *Naukova dumka*, vol. 3, p. 236.
 2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), *The Declaration of Ukraine "On the general principles of state youth policy in Ukraine"*, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2859-12#Text> (Accessed 20 March 2021).
 3. Golovaty, M.F. (2016), *Sotsiologhiia molodi: kurs lektсий [Sociology of youth: a course of lectures]*, MAUP, Kyiv, Ukraine.
 4. Skrobov, A.P. (2018), "About some new approaches to youth policy in the context of reforms", *Sotsial'no-politychnyj zhurnal*, vol. 3, pp. 129—140.
 5. Skrobov, A.P. (2019), "About some new approaches to youth policy in the context of reforms". Xserver, [Online], available at: <http://www.xserver.ru/user/oimprm> (Accessed 20 March 2021).
 6. Ilyinsky, I.M. (2019), "Youth and youth policy", *Filosofiiia. Istoriia. Teoriia. Holos*, vol. 3, p. 696.
 7. Chirun, S.N. (2019), "Youth policy of Ukraine in modern methodological discourse", *Visnyk Cherkas'koho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu*, vol. 5, pp. 136—140.
 8. Loshchikhin, O.M., (2018), "The Constitution of Ukraine and the principles of the welfare state. Almanac of Law. Fundamental principles of law as its value dimensions", *Visnyk Instytutu derzhavy i prava im. V.M. Koryts'koho NAN Ukrainy*, vol. 3, pp. 72—76.
 9. Pishchulina, O.M. (2019), "Social policy as an integral function of the welfare state", *Stratehichni priorytety*, vol. 2 (19), pp. 110—114.
- Стаття надійшла до редакції 20.03.2021 р.*

www.dy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net
тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73