

Сітнік Світлана Петрівна,
к. держ. упр., заступниця начальника управління у справах сім'ї та молоді,
Департамент у справах сім'ї, молоді та спорту
Харківської міської ради, м. Харків
ORCID 0000-0001-6093-7928

УДК 351.83:331.5

doi: 10.34213/db.20.02.03

ВПЛИВ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РЕАЛІЗАЦІЮ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті здійснено теоретичне осмислення впливу процесу децентралізації на реалізацію сімейної політики на регіональному рівні. З'ясовано спектр питань щодо реалізації державної сімейної політики, а також визначено органи державного управління, до завдань, повноважень і функцій яких вони відносяться. Проаналізовано поняття принципу субсидіарності, основні моделі розвитку громади.

Ключові слова: державна сімейна політика; децентралізація; демографічна ситуація; стабілізація інституту сім'ї; розвиток територій; субсидіарність; суспільна відповідальність; органи місцевого самоврядування; громада.

Постановка проблеми. Стабільність держави, її економічний розвиток значною мірою залежать від фізичного та духовного здоров'я сім'ї, ставлення держави до її проблем, інтересів і потреб. Держава зацікавлена в сім'ї, здатній виробити нову життєву стратегію, забезпечити не лише своє виживання в умовах нестабільного суспільства, що трансформується, а й успішно розвиватися. Проте інтереси і можливості сім'ї реалізуються сьогодні недостатньо. Незважаючи на те, що протягом усіх років незалежності в Україні сімейна політика визначалася як невід'ємна складова програми діяльності всіх урядів, відповідні заходи не дали бажаного результату. За останні роки соціально-економічне, моральне становище сім'ї в країні значно погіршилося. Це призвело до посилення таких негативних явищ, як низька народжуваність, збільшення випадків насильства в сім'ї, недостатній рівень виконання батьківських обов'язків. Відповідно збільшилася кількість розлучень, неповних сімей, позашлюбної народжуваності, масового поширення соціального сирітства. Уже сьогодні ці процеси породжують серйозні соціально-економічні і політичні проблеми, які у перспективі, як видно з динаміки їх розвитку, можуть призвести до глобальної суспільної кризи і національної трагедії.

У зв'язку з цим, вважаємо, що завдання стабілізації інституту сім'ї та подолання негативних соціально-демографічних тенденцій набувають особливої уваги й актуальності, вимагають негайного і ефективного вирішення.

Першочерговим завданням реалізації державної сімейної політики є дослідження впливу процесів децентралізації на реалізацію сімейної політики на регіональному рівні.

Наявність значної кількості наукових досліджень і публікацій у сфері реалізації державної сімейної політики свідчить про актуальність наукових розробок у даному напрямку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність, зміст, напрями та роль державної сімейної політики розглядаються у працях вітчизняних учених С. Вакуленко, Г. Кришталь, Л. Кулачок, Л. Мельничук, А. Мішина, С. Ничипоренко, Ю. Підлісного, І. Семенець-Орлової, Л. Слюсар, І. Чеховської; російських науковців А. Антонова, І. Белобородова, А. Богаєвської, В. Вишневського, С. Дармодехіна, Г. Клімантової, В. Медкова, А. Пьянова. Напрями, можливості та інструменти сімейної політики та вплив на їх формування демографічних чинників у країнах-членах Європейського Союзу досліджується в роботах С. Блума, Д. Блума, А. Готьє, А. Калвій, С. Каннінга, Г. Сінна та А. Тиндік.

Проблемні питання стану інституту сім'ї в ЄС висвітлюються в роботах Н. Ботева, К. Брукс, Дж. Бьюкенена, А. Вебера, М. Живковіца, В. Лутц, П. Макдональда, Д. Попеное та Т. Сobotка.

Акцентуючи увагу на важливості і науковій цінності наявних досліджень та досягнень учених у теоретичних і практичних питаннях державної сімейної політики, зазначимо відсутність у вітчизняній науці комплексного дослідження даної теми.

Необхідність вдосконалення напрямів реалізації державної сімейної політики, її теоретична і практична значущість, обмеженість наукових досліджень зумовили вибір теми, мету та завдання даного наукового дослідження.

Метою статті є аналіз впливу процесу децентралізації на реалізацію сімейної політики на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне та бюджетне реформування, розпочате Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», має сприяти децентралізації державної політики, підвищенню ролі і відповідальності регіонів, органів місцевого самоврядування за соціальний добробут населення. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають процеси налагодження чіткого механізму взаємодії та розмежування повноважень між державними, регіональними і місцевими рівнями влади у сфері формування і реалізації державної сімейної політики в Україні [2].

Органам місцевого самоврядування, які відповідають перед мешканцями за створення сервісної інфраструктури, орієнтованої на різні категорії та потреби сімей і надання їм соціальних послуг, відводиться особлива роль у забезпеченні сімейної політики на місцях з врахуванням специфіки соціально-економічного розвитку території, особливостей соціально-демографічної, соціокультурної ситуації і досвіду практичної роботи.

Тобто йдеться про те, що значна частина функцій у сфері реалізації державної сімейної політики в Україні має припадати на рівень місцевого самоврядування. Це має забезпечити реалізацію принципу субсидіарності – чіткого розподілу компетенції і владних повноважень між органами державної влади і структурами громадянського суспільства, тобто вирішення питань на тому рівні, на якому вони виникають. У світовій практиці субсидіарність – це законодавче врегулювання взаємодії державних і недержавних структур, що передбачає надання переваги інститутам громадянського суспільства перед державними у фінансуванні соціальної сфери.

Держава шукає в громадському секторі виконавців соціальних програм і лише за їх відсутності створює державні установи. За наявності кількох громадських пропозицій державні інституції, що забезпечують соціальну сферу, проводять конкурс і фінансують найперспективніших [1].

Принцип субсидіарності базується на двох рівнях. Основний – усвідомлена відповідальність громадянина перед собою та своєю родиною. Додатковий – суспільна відповідальність за громадянина та його родину, коли ресурси передаються на рівень організації суспільства, найбільш придатний для здійснення суспільних завдань. Це визначає найважливіші ознаки держави: розвиток місцевого самоврядування і місцевих громад; перерозподіл відповідальності за формування добробуту родини від держави до самої родини; толерантне ставлення до інших родин; консерватизм у переконаннях щодо потреби в суспільній стабільності. Цей принцип наочно демонструє побудову міжбюджетних відносин у розвинутих країнах світу, де формування місцевих бюджетів відбувається знизу догори [9]. Вченими та практиками доведено, що кошти, вкладені у розвиток соціальної сфери за вищевказаним принципом, використовуються удвічі ефективніше.

Однак в Україні ще не сформувалась стійка тенденція до фіскальної децентралізації. Причинами такої ситуації є: по-перше, традиції державного централізму, успадковані від адміністративно-командної економіки; по-друге, особливості сучасного менталітету української нації; по-третє, слабка політична структурованість українського суспільства та недостатність уваги до задоволення регіональних і місцевих інтересів у програмах і діях політиків. Незадовільними залишається фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування, не набув належної уваги інститут місцевих податків і зборів.

Внаслідок цього сьогодні ступінь готовності органів місцевого самоврядування вирішувати поставлені завдання обумовлена різними фінансовими можливостями і неоднаковим розумінням значущості проблем сім'ї. До того ж Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] серед власних та делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад повноваження у сфері забезпечення державної сімейної політики не визначено, а до повноважень у сфері соціального захисту віднесено встановлення додаткових соціальних гарантій, забезпечення заходів щодо поліпшення житлових та матеріально-побутових умов сімей, які втратили

годувальника, та багатодітних сімей, вирішення питань про надання пільг і допомог, пов'язаних з охороною материнства та дитинства.

За відсутності повноважень, у структурі виконавчих органів цих рад відсутніми є й відповідні підрозділи. Лише на рівні міст обласного значення та з районним поділом функціонують відповідні органи у справах сім'ї, діяльність та повноваження яких регламентується рішенням відповідної ради. Отже, однозначно постає потреба в удосконаленні кадрової політики (особливо структури штатних розписів, оплати праці, навчання, підвищення кваліфікації працівників тощо) органів місцевого самоврядування в частині забезпечення ними реалізації основних засад державної сімейної політики в Україні і на регіональному рівні.

Відповідно до Комплексної програми реалізації гендерної та сімейної політики в місті Харкові на 2018–2021 роки головним індикатором успішної реалізації зазначених напрямів стане створення громадянського суспільства з рівними правами та можливостями жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності та стан сім'ї, який визнано у світі інтегральним показником суспільного розвитку, що відображає моральний стан суспільства і є могутнім фактором формування демографічного потенціалу.

Програма є результатом співпраці Координаційної ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї, гендерному насильству та протидії торгівлі людьми, депутатської групи з гендерних питань, Департаменту у справах сім'ї, молоді та спорту Харківської міської ради та Департаменту праці та соціальної політики Харківської міської ради. Таким чином, важливим чинником у становленні процесів децентралізації на регіональному рівні, вважаємо саме забезпечення необхідної співпраці органів місцевого самоврядування та громадського сектору на принципах соціального партнерства.

Основними перешкодами на шляху запровадження ефективної системи надання соціальних послуг органами місцевого самоврядування сім'ям в Україні та створення ними сервісної інфраструктури, орієнтованої на різні категорії та потреби сімей є:

1. Фінансова залежність місцевих бюджетів від державного. Це призводить до залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, частка яких у доходах місцевих бюджетів щорічно збільшується. Внаслідок чого, місцеве самоврядування не спроможне фінансувати власні соціальні ініціативи, оскільки не має достатніх джерел власних доходів, більшість з яких витрачається для покриття видатків, делегованих державою.

2. В Україні приблизно 85 % видатків належить до видатків на соціальну сферу, що делеговані з державного на місцевий рівень. Для відшкодування їх вартості передача зобов'язань щодо виконання цих видатків супроводжується трансфертами з державного до місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування не приймають рішення щодо субвенцій, спрямованих на різні види соціального захисту, які розподіляються центральними органами виконавчої влади. Це суперечить положенням бюджетного кодексу та не дає можливості ефективно планувати та управляти бюджетними ресурсами задля задоволення потреб населення на місцях.

3. Відсутність нормативів регулювання тарифів на оплату послуг, затверджених стандартів якості послуг таких послуг, внаслідок чого, замовники послуг (органи місцевого самоврядування) не мають уявлення ні про вартість конкретних послуг, ні про ефективність використання коштів, сплачених за їхнє надання [6].

4. Відсутність методології визначення потреб місцевих бюджетів, виходячи з кількості споживачів соціальної допомоги. Обсяг дотацій на соціальні послуги розраховується від кількості осіб, які перебувають на обліку в бюджетних установах, а не від реальної потреби регіону. Видаткова частина формули стимулює використання таких установ, і кошти з держбюджету спрямовуються на їх утримання. Це призводить до штучного збільшення кризових сімей, протидії влаштуванню дітей до сімейних форм виховання тощо та погіршує реальний стан сімей з дітьми. «Ручний режим» управління призводить до ліквідації місцевими органами влади закладів соціального спрямування та окремих штатних посад, які фінансуються з місцевих бюджетів

(тобто залишаються ті, що профінансовані державою), а також ускладнює визначення потреб населення в соціальних послугах та виключає можливість їх надання в повному обсязі відповідно до реальних потреб на місці.

5. Відсутність нормативної бази для створення на місцях альтернативних форм догляду за дітьми та людьми похилого віку. Відповідної нормативної бази для створення на місцях альтернативних форм догляду за дітьми молодшого віку (груп часткового перебування, домашнього догляду, дитячих майданчиків тощо) немає, відсутньою є також нормативна база для створення альтернативних форм догляду за дітьми і людьми похилого віку.

6. Відсутність коштів на розширення мережі позашкільних закладів, закладів культури і відпочинку, фізкультури і спорту, особливо в сільській місцевості.

7. Слабке застосування технологій замовлення соціального обслуговування.

8. Неefективне застосування форм і видів благодійницької допомоги.

Таким чином, говорячи про розбудову України як соціальної держави, можна сформулювати три основні напрями забезпечення ефективної державної сімейної політики в частині охоплення соціальними послугами на рівні місцевих органів влади та сприяння створенню сервісної інфраструктури, орієнтованої на різні категорії та потреби сімей.

Перший – відмова від визначення на державному рівні набору соціальних послуг, передання цих функцій місцевим органам влади, створення умов для розвитку сервісної інфраструктури орієнтованої на потреби сімей (організаційне та фінансово-правове забезпечення).

Другий – роздержавлення соціальної сфери і звільнення держави від функції безпосереднього надання сім'ям сервісних та соціальних послуг. Держава поступово перестає надавати більшість видів соціальних та сервісних послуг, відводить собі роль законодавця або посередника.

Третій – формування ринку сервісних та соціальних послуг з існуванням конкуренції серед їх надавачів. Тобто потреба у сервісних і соціальних

послугах існує на рівні громади. Саме на цьому рівні і мають формуватись, фінансуватись і надаватись послуги.

Аналізуючи різні моделі розвитку громади (модель визволення, терапевтична модель, модель організації проблеми, модель організації громади, модель перерозподілу, культурно-духовна модель, модель екологічних систем), зазначимо, що застосування вищезгаданих моделей громадами сприятиме їх активізації на підтримку сімей. Така активізація є поєднанням багатьох процесів [3]. Вона сприятиме залученню громадян до розуміння та сприйняття факту існування «проблемних» сімей та проблем сімей, які потребують допомоги з боку громади, визначенню бажаних та можливих для громади шляхів вирішення цих проблем, окресленню кола осіб та мережі установ і закладів, які можуть вирішити проблеми, ведення з ними переговорів, опануванню членами громади вмінням співпрацювати як з органами влади, так і з бізнесом, науково-дослідними установами, організаціями, зацікавленими особами, які мають певну громадську позицію, для досягнення конкретних цілей, розбудові громадських організацій (формальних чи неформальних), що можуть сприяти втіленню планів, уособлюють волю та прагнення громадян, яких вони представляють.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, інституційні проблеми сім'ї ефективно можна вирішити за допомогою спеціально організованої системи державної сімейної політики. Її суспільна значущість зумовлена специфічними проблемами сім'ї, необхідністю забезпечити взаємну адаптацію держави і сім'ї, підвищення її ролі у суспільному розвитку, оптимізацію діяльності інших соціальних інститутів в інтересах сім'ї, в тому числі та регіональному рівні. В умовах, коли історичні процеси трансформації сім'ї переплітаються з проблемами, що викликані політичною і соціально-економічною кризою, державна сімейна політика набуває особливої актуальності.

Зусилля, спрямовані на зміцнення громад, а відповідно і сімей, повинні базуватися на знаннях, гнучкості та врахуванні принципів реалізації сімейної

політики. Однак слід врахувати і те, що громада буде краще спрямовувати власні зусилля за умов чіткого усвідомлення мети і змісту роботи, а також залучення до співпраці бізнес-структур і неурядових організацій шляхом проведення навчання для представників місцевих неурядових організацій з питань активізації громади та запровадження заходів зі стимулювання бізнес-структур і неурядових організацій до надання такої допомоги (відзнаки, нагороди, широка інформаційна підтримка, надання певних преференцій тощо).

Водночас становленню ефективної сімейної політики в країні сьогодні перешкоджають нерозвиненість її законодавчої бази, практичних механізмів її реалізації, недооцінка сімейної політики як самостійного напрямку державної діяльності, відсутність середньострокової програми стабілізації, зміцнення і розвитку соціального інституту сім'ї, сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, які зберігають залишковий принцип її фінансового, матеріально-технічного, кадрового забезпечення, що може стати перспективою подальшого дослідження в даному напрямку.

Список використаних джерел

1. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
2. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
3. Комарова Н. Активізація громад на підтримку дітей та сімей. *Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту*. 2010. № 1–2. С. 57–61.
4. Конституція України: наук.-практ. комент. / редкол. : В. Я. Тацій (голова) та ін. 2-е вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2012. 1128 с.
5. Концепція державної сімейної політики. *Законодавство України про сім'ю*. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 143–150.
6. Петрина К. Д. Зміни політики соціального захисту: світовий досвід. *2025 рік: нові демографічні виклики для України* : матеріали круглого столу, 20 січня 2011 р. Київ : ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України, 2011.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (із змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24.
8. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. (з наступними змінами і доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*, 2002. № 21-22. Ст. 135.
9. Чеховська І. В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації : монографія. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня «Рута», 2013. 736 с.

References

1. Zhalilo, Ya.A., Shevchenko, O.V., Romanova, V.V. et al. (2019). Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu: analit. dop. Ya A. Zhalilo (Ed.). Kyiv: NISD [in Ukrainian].
2. Shevchenko, O.V., Romanova, V.V., Zhalilo, Ya.A. et al. (2020). Detsentralizatsiia i formuvannya polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini: nauk. dop. Ya.A. Zhalilo (Ed.). Kyiv: NISD [in Ukrainian].
3. Komarova, N. (2010). Aktyvizatsiia hromad na pidtrymku ditei ta simei [Activation of communities to support children and families]. *Visnyk Ministerstva Ukrainy u spravakh simi, molodi ta sportu*, 1–2, 57–61 [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy: nauk.-prakt. koment. V.Ya. Tatsii (Ed.) et al. (2012). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
5. Kontsepsiia derzhavnoi simejnoi polityky (2002). *Zakonodavstvo Ukrainy pro sim'iu*. Kyiv: Yurinkom Inter, 143–150 [in Ukrainian].
6. Petryna, K.D. (2011). Zminy polityky sotsial'noho zakhystu: svitovyy dosvid. 2025 rik: novi demografichni vykyky dlia Ukrainy: Materialy kruhloho stolu, 20 sichnya 2011 r. Kyiv: IDSD im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy [in Ukrainian].
7. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR (iz zminamy ta dopovnenniamy). (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24 [in Ukrainian].
8. Simejnyj kodeks Ukrainy vid 10.01.2002 r. (z nastupnymy zminamy i dopovnenniamy). (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 21–22, art. 135 [in Ukrainian].
9. Chekhovska, I.V. (2013). Derzhavna simeina polityka v Ukraini: teoriia ta praktyka realizatsii [State family policy in Ukraine: theory and practice of implementation]. Kamianets-Podilskyi: TOV «Drukarnia «Ruta» [in Ukrainian].

Sitnik S. P.,

PhD in Public Administration,

Deputy Head of the Department for Family and Youth Affairs, the Department for Family Affairs, Youth and Sports of the Kharkiv City Council, Kharkiv
 ORCID 0000-0001-6093-7928

The impact of the decentralization process on the implementation of family policy at the regional level

The article provides a theoretical understanding of the impact of the decentralization process on the implementation of family policy at the regional level. The range of issues related to the implementation of the state family policy is clarified, as well as the public administration bodies to which the tasks, powers and functions they belong are determined. The concepts of the principle of subsidiarity, the main models of community development are analyzed.

Administrative and budgetary reform, initiated by the Decree of the President of Ukraine "On optimizing the system of central executive bodies", should contribute to the decentralization of public policy, increase the role and responsibility of regions, local governments for social welfare. In this regard, the processes of establishing a clear mechanism of interaction and delimitation of powers between state, regional and local levels of government in the formation and implementation of state family policy in Ukraine are becoming especially relevant.

Local governments, which are responsible to residents for creating a service infrastructure focused on different categories and needs of families and providing them with social services, have a special role in ensuring family policy on the ground, taking into account the specifics of socio-economic development, socio-demographic, socio-cultural situations and practical experience.

The institutional problems of the family can be effectively solved with the help of a specially organized system of state family policy. Its social significance is due to the specific problems of the family, the need to ensure mutual adaptation of the state and the family, increasing its role in social

development, optimizing the activities of other social institutions in the interests of the family, including at the regional level.

Keywords: state family policy; decentralization; demographic situation; stabilization of the family institution; territorial development; subsidiarity; social responsibility; local governments; community.

Надійшла до редколегії 20.11.2020 р.

