

Сітнік Світлана Петрівна,

к. держ. упр.,

слухач магістратури факультету публічного управління та адміністрування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0001-6093-7928

УДК 351.83:331.5

doi: 10.34213/tp.19.02.21

ДЕРЖАВНА СІМЕЙНА ПОЛІТИКА ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Досліджено основні напрями державної сімейної політики, зроблено аналіз основних принципів державної сімейної політики та роль держави в цьому процесі. Проаналізовано механізми державного управління, їхні пріоритетні завдання у сфері сімейної політики, тенденції вдосконалення системи державного регулювання розвитку державної сімейної політики.

Ключові поняття: державна сімейна політика, сімейні відносини, середовище розвитку, державна політика, соціальна інфраструктура, правове регулювання, соціальний інститут, соціальна група, маргінальні сім'ї.

Постановка проблеми. Державна сімейна політика має свій особливий предмет впливу – сім'я і сімейні відносини, що є специфічним, конкретним і таким, що відрізняється від інших напрямів державної політики. Відповідно є свої завдання і мета, яку можна сформулювати як розвиток, зміцнення інституту сім'ї, створення сприятливих умов з боку держави для виконання сім'єю своїх функцій. Важливе методологічне значення має, з одного боку, розрізнення понять, специфіки й об'єкта впливу сімейної, соціальної, демографічної політики, а з іншого – взаємозв'язки різних галузей державної політики.

Державна сімейна політика як складник усієї соціальної політики України та пріоритетний напрям діяльності українського уряду має здійснюватися цілеспрямовано, виважено, відповідно до передових європейських стандартів та з використанням позитивного європейського і світового досвіду в цій сфері. Однак у ході реформування економічної та соціальної сфер нашої держави виникли несприятливі фактори, що негативно вплинули на здійснення державної сімейної політики в Україні. Проблемні явища в розвитку сім'ї насамперед зумовлені загальною суспільною нестабільністю та знеціненням моральних принципів, зниженням престижу самої сім'ї, а відтак – нівелюванням сімейних цінностей у суспільстві. Механізми державного управління у сфері сімейної політики на сьогодні повинно бути спрямовано на забезпечення підготовленості молоді до подружнього життя, підвищення рівня культури громадян у питаннях збереження здоров'я, планування та розвитку сім'ї, забезпечення економічної стабільності.

Нині в Україні відбувається загальна трансформація суспільства, що впливає на державну сімейну політику, загострює кризові явища, створює загрозу суспільної катастрофи сім'ї, яка може виявитися в деградації суспільства, руйнуванні суспільних відносин та суспільної єдності.

У зв'язку з цим вважаємо, що першочерговим завданням дослідження державної сімейної політики є вивчення механізмів її реалізації та встановлення шляхів їхнього подальшого вдосконалення.

Про актуальність наукових розробок механізмів реалізації державної сімейної політики свідчить наявність багатьох наукових досліджень і публікацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність, зміст, напрями та роль державної сімейної політики розглядаються у працях вітчизняних вчених 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 й інструменти сімейної політики та вплив на їхнє формування демографічних чинників у країнах – членах Європейського Союзу досліджено в роботах Г. Сінна, А. Тиндік, С. Блаума, Д. Блаума, С. Каннінга, А. Калвій, А. Готьє.

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

Беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних досліджень та віддаючи належне досягненням учених у теоретичних і практичних питаннях державної сімейної політики, доводиться визнати відсутність у вітчизняній науці комплексного дослідження цієї теми.

Актуальність проблеми вдосконалення механізмів реалізації державної сімейної політики, принципів та напрямів реалізації державної сімейної політики, її теоретична і практична значущість, обмеженість наукових досліджень зумовили вибір теми, мету та завдання цього наукового дослідження.

Метою наукового дослідження є аналіз механізмів державного управління у сфері сімейної політики та визначення основних напрямів удосконалення їхніх складників як факторів підвищення ефективності системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах сім'я як соціальний інститут зазнає істотних змін – формуються моделі шлюбу та народжуваності, змінюється зміст батьківських ролей та функцій. Неналежне ж виконання сім'єю свого призначення значною мірою зумовлене відсутністю взаємозв'язку і взаємодії між сім'єю та суспільством. Усвідомлення на державному рівні суті трансформації та кризових явищ у сім'ї як загрози національній безпеці і як проблеми, що потребує нагального вирішення, вимагає пошуку адекватної сучасним реаліям моделі управління у сфері сімейної політики. Адже позитивний зарубіжний досвід засвідчує, що проблеми сім'ї найефективніше вирішуються через здійснення цілеспрямованої державної сімейної політики.

Зміст державної сімейної політики перебуває у прямій залежності від соціально-економічного розвитку країни. Державна сімейна політика повинна сприяти розумінню й визнанню суспільством глибинних інтересів сім'ї як частини своїх власних змін, пошукам нової рівноваги та гармонії між особистістю, сім'єю та суспільством. Тому виокремлюють основні принципи сімейної політики, які задекларовано в Концепції державної сімейної політики, схваленій Постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1999 р. [4].

На наш погляд, було б доцільно розглядати інститут сім'ї як соціальний інститут, своєрідний ціннісно-нормативний комплекс, за допомогою якого регулюється й контролюється поведінка членів сім'ї, визначається їхні соціальні ролі та статуси.

Мета державної сімейної політики полягає в забезпеченні сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, найповнішої реалізації сім'єю своїх функцій і поліпшення її життєвого рівня, підвищення ролі сім'ї як основи суспільства. Основними напрямками державної сімейної політики є:

– формування у свідомості людей розуміння важливості ролі сім'ї в житті суспільства, вихованні нового покоління, забезпеченні суспільної стабільності та прогресу;

– сприяння відродженню традиційно міцної, працьовитої, економічно спроможної сім'ї на основі нових соціально-економічних відносин, національних традицій та упровадження найкращого світового досвіду; пропагування й забезпечення наступності поколінь;

– створення умов для повної реалізації економічних, соціальних і демографічних функцій сім'ї; вжиття заходів для захисту інтересів сім'ї та дітей, їхньої соціальної підтримки в період соціально-економічної трансформації суспільства;

– формування в населення культури планування сім'ї, народження бажаної кількості дітей з урахуванням сучасного розвитку медицини, налагодження ефективної системи підготовки молоді до сімейного життя, пропагування авторитету шлюбу;

– усебічна соціально-економічна підтримка молодих сімей;

– сприяння поширенню сімейного виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, профілактика дитячої бездоглядності, жебракування, запобігання правопорушенням;

– створення в державі єдиної соціальної інфраструктури з метою обслуговування сім'ї та виконання завдань, пов'язаних з її життєзабезпеченням [1].

Основними принципами державної сімейної політики є: суверенітет і автономія сім'ї у прийнятті рішень щодо свого розвитку, диференційований підхід до надання державою гарантій соціального захисту сім'ї, паритетна рівновага та партнерство між жінками і чоловіками в усіх сферах життя, соціальне партнерство сім'ї та держави, пріоритетність інтересів кожної дитини незалежно від того, у якій сім'ї вона виховується, наступність поколінь [4].

Принцип суверенітету та автономії сім'ї означає, що сім'я незалежна від держави і має право приймати будь-які рішення, що стосуються її, абсолютно самостійно, згідно лише зі своїми цілями й інтересами. Це означає і право сім'ї на будь-який тип сімейної поведінки і на будь-який спосіб і стиль життя, зокрема й на той, який із точки зору переважних соціокультурних і моральних норм розглядається як девіантний (аби він не був кримінальним з точки зору норм правових). Принцип суверенітету та автономії означає, що й будь-які типи взаємозв'язку шлюбу, батьківства і спорідненості в лоні сім'ї також незалежні від держави.

Принцип диференційованого підходу до надання державою гарантій соціального захисту сім'ї гарантує сталий рівень життя сім'ї шляхом створення для працездатних її членів належних умов і робочих місць для економічного забезпечення благополуччя своєї сім'ї та соціально гарантований рівень життя непрацездатним її членам (або працездатним, які за певних обставин потребують державної підтримки), пенсіонерам та інвалідам, рівні права сімей і всіх її членів на підтримку держави.

Принцип паритетної рівноваги та партнерство між жінками і чоловіками в усіх сферах життя передбачає надання жінкам і чоловікам рівних можливостей для повної реалізації у трудовій та суспільній діяльності, виявлення здібностей і талантів, виховання дітей і вільний та справедливий розподіл сімейних обов'язків. Реалізація цього принципу набуває особливої ваги в контексті зобов'язань України щодо утвердження гендерної рівності в українському суспільстві й виконання норм Закону України "Про забез-

печення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків”. Соціальне партнерство – це ідеологія, форми і методи взаємодії партнерів для забезпечення їхнього конструктивного співробітництва.

Принцип соціального партнерства сім’ї та держави здійснюється на основі розподілу відповідальності за сім’ю між батьками, дітьми, іншими членами сім’ї та державою, сприяння захисту сім’ї від злиднів і обмежень, пов’язаних із вимушеною міграцією, надзвичайними ситуаціями техногенного та природного характеру, військовими конфліктами. Держава як партнер сім’ї покликана активно брати участь у процесі її адаптації до нових соціально-економічних умов, постійно коригувати ці умови, виходячи з соціально значущих інтересів самої сім’ї, її життєдіяльності. Ідеться не про опіку сім’ї чи підміну її функцій, а про створення необхідних макроумов через закони, укази, різні урядові рішення, які багато в чому визначають життєдіяльність сім’ї в суспільстві, активізують або, навпаки, ускладнюють її функціонування.

Принцип пріоритетності інтересів кожної дитини незалежно від того, у якій сім’ї вона виховується, спрямовано на забезпечення виживання й захисту дитини, її повноцінного, фізичного, психічного, інтелектуального та соціального розвитку.

Механізми державного управління у сфері сімейної політики значною мірою спрямовано на вирішення проблем молодих сімей. Пріоритетними завданнями тут є: забезпечення правового та соціального захисту сім’ї, її високого рівня життєдіяльності, належних умов для фізичного, інтелектуального, морального, освітнього та духовного розвитку дітей; формування в молоді відповідального ставлення до репродуктивного здоров’я, планування сім’ї тощо. Із цією метою було прийнято нормативно-правові акти, розроблено державні та регіональні програми. Однак сучасні соціально-економічні та суспільно-політичні трансформації, економічна нестабільність, зростання невизначеності та соціальних ризиків створюють суттєві перешкоди на шляху реалізації зазначених програм та вирішення проблем переважно молодих сімей.

Особливого значення набуває необхідність організаційно-правового удосконалення механізмів забезпечення сімей житлом. Нормативно-правові акти щодо надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім’ям та сприяння молодіжному будівництву лише частково вирішують житлові проблеми. Більшість молодих сімей, зважаючи на жорсткі умови кредитування та його високу вартість, не може отримати доступ на ринок житла навіть за бюджетної підтримки. Правові механізми державного управління у сфері сімейної політики спрямовано переважно на матеріальну підтримку сімей з дітьми.

Незважаючи на окремі позитивні тенденції, практичне застосування організаційно-правових механізмів сприяння, зокрема, народжуваності виявило екстенсивне спрямування їх. Ці механізми нерідко сприяють дискваліфікації жінок, вимиваючи їх із ринку праці. Це передусім поширено в сільських та депресивних регіонах, де, за відсутності роботи, дітонародження стає чи не єдиним способом забезпечення сімейного доходу. Фактично йдеться про нецільове використання коштів, виділених державою на утримання дитини [6].

Загалом, чинна система управлінських механізмів матеріальної допомоги, що функціонує в нашій державі, сприяє маргіналізації сімей з дітьми, посилює утриманські настрої та поглиблює “пастку бідності”. Ні органи влади, ні громадяни до кінця не усвідомлюють, що державна допомога сім’ям із дітьми є

тимчасовим компенсатором втрат, пов'язаних із вибуттям працездатних членів сім'ї з ринку праці, а не видом постійного фінансового забезпечення. На сьогодні держава виконує роль утримувача, ототожнюючи соціальну допомогу сім'ям із дітьми з підтримкою непрацездатних груп населення. Однак сім'ї потребують не утримання, а створення умов для ефективної реалізації своїх функцій і поєднання професійних та сімейних обов'язків, зокрема наявності та доступності закладів дошкільної освіти, денного перебування дітей, гуртків тощо.

В організаційних механізмах органів державної влади не отримали відображення важливі питання, пов'язані з життєдіяльністю немаргінальних сімей, надання їм сприяння в реалізації основних функцій, розвитку сімейної економіки, культури, освіти. Недооцінюються механізми проведення соціальної експертизи прийнятих у регіонах рішень з огляду на їхній вплив на життєдіяльність сім'ї. Прийняті програми часто ані нормативно, ані організаційно не відповідають вимогам, що ставляться до такого роду документів. Нерідко у програмах навіть не наведено концепцій та механізмів реалізації прийнятих заходів.

Очевидно, що сучасні організаційно-правові механізми державного управління у сфері сімейної політики повинні переорієнтовуватися з політики виживання (спрямованої переважно на сім'ї, які перебувають у важкій життєвій ситуації, у зоні соціального ризику, і є потреба у втручанні з боку держави) на розвиток державної політики родинного благополуччя, економічної стійкості сімей, забезпечення їм сучасних стандартів якості та рівня життя.

Таким чином, механізми державного управління у сфері сімейної політики потребують правового й організаційного вдосконалення, яке б виводило їх зі стану застосування екстенсивного режиму управління сімейною сферою та забезпечило б переорієнтацію на поступову, з урахуванням конкретних українських умов та можливостей імплементацію прогресивних практик управління сімейною політикою з метою зміцнення та розвитку сім'ї як соціальної першооснови держави.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналізуючи систему державної сімейної політики, зауважимо, що нині державна сімейна політика, здійснювана в Україні, за своїм змістом і наслідками не відповідає потребам і сім'ї, і держави. В Україні ще не вдалося створити ефективною управлінської системи державної сімейної політики, розробити її належної правової бази. Домінує управлінський підхід, згідно з яким соціальна, демографічна і сімейна політики ототожнюються. Функції власне сімейної політики чітко не визначено і вкрай незадовільно втілюється у практичній діяльності органів державної влади. Вирішуючи економічні, політичні, інші важливі державні завдання, прав та інтересів сім'ї цілеспрямовано не осмислюють, а тому їх належно і не відбито в механізмах управління.

Таким чином, можна стверджувати, що для формування та реалізації ефективних механізмів державної сімейної політики в Україні, спрямованої на дієву підтримку сім'ї, необхідно врахувати позитивні управлінські практики європейських країн, передусім ефективно поєднання універсальних та адресних видів соціальних виплат сім'ям, запровадження фінансової підтримки найменш захищених категорій сімей з дітьми до їхнього повноліття, що сприятиме усуненню матеріальної нерівності між різними категоріями сімей.

Перспективою подальшого дослідження може бути аналіз відповідності правових та організаційних механізмів державного управління у сфері сімейної політики конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування до їхніх місця та ролі в управлінській системі держави.

Список використаних джерел

1. Дереха В. В. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 152 с.
2. Державна сімейна політика в Україні : теорія та практика реалізації : монографія / Нац. ун-т держ. податкової служби України. Кам'янець-Подільський : Друкарня Рута, 2013. 734 с.
3. Конституція України : наук.-практ. комент. / редкол. : В. Я. Тацій (голова) та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2012. 1128 с.
4. Концепція державної сімейної політики. *Законодавство України про сім'ю*. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 143–150.
5. Ромовська З. В. Українське сімейне право : підруч. для студ. вищ. навч. закладів. Київ : Правова єдність, 2009. 500 с.
6. Сімейний кодекс України від 10 січ. 2002 р. (з наступними змінами і допов.). *ВВР України*. 2002. № 21/22. Ст. 135.

References

1. Dereha, V.V. (2012). *Sotsialna i humanitarna polityka: navch. posib*. Mykolaiv: ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
2. *Derzhavna simejna polityka v Ukraini: teoriia ta praktyka realizatsii* [State family policy in Ukraine]. Chekhovska Iryna Vasylyvna; (2013) Nats. un-t derzh. podatk. sluzhby Ukrainy. Kamianets-Podilskiy: Drukarnia Ruta [in Ukrainian].
3. *Konstytutsiia Ukrainy: nauk.-prakt. Koment.* (2012). V.Ya. Tatsii (Ed.) et al. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
4. *Kontseptsiiia derzhavnoi simejnoi polityky. Zakonodavstvo Ukrainy pro simiu. 2002. 143–150*. Kyiv: Yurinkom Inter.
5. Romovska, Z.V. (2009). *Ukrainske simejne pravo: pidruchnyk dlia stud. vysch. navch. zakl.* Kyiv: Pravova iednist' [in Ukrainian].
6. *Simejnyj Kodeks Ukrainy vid 10.01.2002 r. (z nastupnymy zminamy i dopovnenniamy)*. (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. No 21/22. St. 135.

Sitnik S. P., PhD in Public Administration, Master's Student of Public Administration Faculty, KRI NAPA, Khakiv
ORCID 0000-0001-6093-7928

STATE FAMILY POLICY AND MECHANISMS FOR ITS IMPLEMENTATION ON REGIONAL LEVEL

Studied the main directions of the state family policy, analysed the basic principles of the state family policy and role of the state in this process. The mechanisms of public administration, their priority tasks in the field of family policy, tendencies of improvement of the state regulation system of state family policy development are analysed.

The purpose of state family policy is to provide favorable conditions for the comprehensive development of the family and its members, the most complete realization of the family functions and improvement of its standard of living, increase of the role of the family as the basis of society.

The main principles of the state family policy are: the sovereignty and autonomy of the family in decision-making on their development, a differentiated approach to the provision of state guarantees of social protection of the family, parity and partnership between women and men in all spheres of life, social partnership of the family and the state, the priority of the interests of each child, regardless of the family in which it is brought up, the continuity of generations.

Thus, the mechanisms of public administration in the field of family policy require legal and organizational improvement that would remove them from the situation of the extensive regime of family management and would provide a reorientation to the gradual, taking into account specific Ukrainian conditions and opportunities, the implementation of progressive practices in family policy management with the purpose of strengthening and developing the family as the social basis of the state.

Key words: state family policy, family relations, development environment, state policy, social infrastructure, legal regulation, social institution, social group, marginal families.

Надійшла до редколегії 13.05.2019 р.