

*Л.М. Мельничук,*

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СІМ'Ї В УКРАЇНІ**

*Зроблено спробу на основі аналізу практичного формування інституційного механізму державного регулювання соціального інституту сім'ї з'ясувати основні проблеми цього процесу та запропонувати напрями його оптимізації.*

**Ключові слова:** інституційний механізм, організаційна структура, державне регулювання розвитку інституту сім'ї, державна сімейна політика.

Особливості політичного, соціально-економічного і правового розвитку України, процеси, пов'язані з трансформацією українського суспільства спричинили низку суперечностей між суспільством і сім'єю: сім'я не задовольняє потреби суспільства у фізичній і духовній репродукції населення, суспільство ж не забезпечує належних умов життєдіяльності сім'ї. Розв'язання цих суперечностей вимагає вироблення на науково обґрунтованій основі комплексних, цілеспрямованих заходів держави, розробки ефективних механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї. При цьому важливою складовою виступає формування відповідного інституційного механізму, що вимагає попереднього визначення основних теоретичних засад цього процесу.

Натомість наукові дослідження вітчизняних вчених (О. Крентовська, Е. Лібанова, О. Палій, В. Скуратівський, П. Шевчук, І. Цибуліна та ін.) не містять достатнього аналізу системи суб'єктів державної сімейної політики та обмежені лише розглядом сукупності органів державної влади, які реалізують соціальну політику в цілому та певні її напрями, які лише побічно пов'язані зі здійсненням політики у сфері сім'ї.

Тому метою статті є з'ясування основних проблем практичного формування інституційного механізму державного регулювання розвитку

інституту сім'ї та на основі проведеного аналізу визначення основних напрямів його оптимізації.

У кожній державі суттєвий вплив на розвиток суспільства та окремих його сфер, зокрема інституту сім'ї, справляють вищі органи державної влади: президент, парламент та уряд. Особливе місце в механізмі здійснення державного впливу, регулювання суспільних відносин в Україні займає Верховна Рада, яка за своїм статусом єдиного органу законодавчої влади покликана створювати правову базу у сфері державного регулювання розвитку інституту сім'ї. Зокрема, у переліку питань, які мають регулюватися виключно законами, конституційно визначено основи соціального захисту; засади регулювання шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства та демографічних процесів (ст. 92 Конституції України).

Однак правове регулювання розвитку інституту сім'ї, нинішній стан якого охарактеризований у публікаціях автора [1; 2], не відповідає вимогам сьогодення, а тому потребує внесення коректив, змін і систематизації. Крім того, неефективність законотворення демонструє нестабільність прийнятих законів, оскільки значна їх частина коригують вже прийняті законодавчі акти. Про недостатню увагу з боку законодавчого органу до проблеми розвитку сім'ї свідчить і той факт, що серед комітетів Верховної Ради України, на які покладається здійснення законопроектної роботи, лише у Верховній Раді України п'ятого та шостого скликання утворено профільний підрозділ парламенту – Комітет ВРУ з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму [13; 14].

До інституційного механізму державного регулювання розвитку інституту сім'ї слід віднести й главу держави. Безпосередньо функція Президента України у сфері здійснення державної сімейної політики конституційно не визначена, проте вона впливає з його правового статусу.

Так, роль Президента України у формуванні та реалізації державної сімейної політики полягає в тому, що він:

– як гарант конституційних прав і свобод людини і громадянина (державна охорона сім'ї, дитинства, материнства і батьківства, право на соціальний захист, достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї) має забезпечити їх реалізацію;

– як гарант національної безпеки України має вживати всіх необхідних заходів щодо усунення загроз стабільності в соціальній сфері суспільства, зокрема неефективності державної політики щодо подолання бідності; кризи системи соціального захисту населення; загострення демографічної кризи; зростання дитячої бездоглядності, безпритульності, бродяжництва\*.

Частково вирішення цих питань відображене в указах Президента України [5-6; 8; 15 – 17]. Однак визначені заходи спрямовані на вирішення лише окремих проблем функціонування соціального інституту сім'ї, підтримку певних категорій сімей та не відповідають поставленим цілям.

Така ситуація зумовлена, з одного боку, законодавчою невизначеністю стратегічних орієнтирів державного регулювання розвитку інституту сім'ї, з іншого – неефективною структурою допоміжного органу, на який опирається Президент України при здійсненні своїх повноважень.

Передусім, ініціативи глави держави з питань реалізації державної сімейної політики мали б виходити від відповідних служб Секретаріату Президента України. Однак у структурі цього органу відсутній окремий підрозділ, предметом відання якого є соціальна політика, не кажучи про сімейну, а функціонує Головна служба гуманітарної політики та з питань збереження національного культурного надбання, до компетенції якої належить низка питань соціального та гуманітарного характеру [18].

Центральне місце в системі органів, що здійснюють державне регулювання розвитку інституту сім'ї, посідають органи виконавчої влади. Вищим органом в їх системі виступає Кабінет Міністрів України. Серед конституційно визначених завдань уряду, які певним чином спрямовані на підтримку сім'ї, слід виокремити: вжиття заходів до забезпечення прав і

---

\* Відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV

свобод людини та громадянина; забезпечення проведення політики в окремих сферах, зокрема соціального захисту; розроблення і виконання загальнодержавних програм, в тому числі соціального розвитку.

Слід при цьому зазначити, що Кабінет Міністрів України може здійснювати й інші функції, встановлені законами та указами Президента України. Єдиним законодавчим актом, що певним чином визначає компетенцію уряду у сфері сім'ї є Закон України "Про Кабінет Міністрів України" [9]. Однак відповідно до цього нормативно-правового акта конкретні повноваження у сфері сімейної політики зводяться лише до забезпечення: здійснення заходів щодо соціального захисту громадян; підготовки проектів законів щодо державних соціальних стандартів та соціальних гарантій; розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги; проведення державної політики у сфері охорони материнства та дитинства.

Указами Президента України [5-6; 8; 15 – 17] на уряд покладаються, зокрема, завдання з розробки та виконання програмних документів, здійснення ряду заходів, спрямованих на вирішення проблем функціонування інституту сім'ї, демографічного розвитку, заохочення народжуваності, подолання дитячої бездоглядності тощо.

Така звуженість завдань уряду у сфері сімейної політики зумовили, на нашу думку, неадекватність структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, в складі якого функціонує лише сектор з питань сім'ї, молоді та спорту Управління гуманітарної політики, до компетенції якого крім сфери сім'ї віднесено також питання дитинства, молоді, кредитування молодіжного житлового будівництва, фізичної культури та спорту [4], що не може сприяти належному експертно-аналітичному, правовому, організаційному, іншому забезпеченню діяльності уряду з формування та реалізації сімейної політики.

Функції організації виконання соціальних завдань держави здійснюються на національному рівні міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. При цьому варто відмітити, що

структура системи центральних органів виконавчої влади в кожній країні визначається особливостями правового регулювання цих питань [3, с. 87]. В Україні ж законодавчо не визначено систему органів, на які покладаються завдання здійснення сімейної політики, а тому продовжує тривати пошук моделі організаційного механізму регулювання розвитку інституту сім'ї. Так, у першій половині 1990-х рр. реалізація політики з питань сім'ї покладалася на декілька міністерств: молоді та спорту; соціального забезпечення; праці; охорони здоров'я та Комітет у справах жінок, материнства та дитинства при Президентові України.

Проте, зважаючи на комплексність проблем розвитку сім'ї, позитивним кроком у формуванні інституційного механізму сімейної політики було створення в 1996 р. спеціально уповноваженого органу в цій сфері – Міністерства України у справах сім'ї та молоді. Однак законодавча невизначеність компетенції міністерства стала однією з вагомих причин постійних реорганізацій, перейменування чи зміни його статусу.

На сьогодні спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері державної політики з питань сім'ї виступає Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, діяльність якого регламентована лише затвердженим урядом положенням про нього [7]. При цьому названий акт не стільки визначає повноваження Міністерства, скільки конкретизує сфери його компетенції, серед яких здійснення заходів щодо створення умов для функціонування і зміцнення сім'ї, підвищення рівня правової обізнаності батьків і дітей, формування відповідального ставлення батьків до виховання дітей, попередження насильства в сім'ї, збереження репродуктивного здоров'я населення, соціального та правового захисту материнства, батьківства і дитинства, підтримки сімей різних категорій, поєднання професійної зайнятості з материнством і батьківством; організації соціальної роботи з сім'ями.

Водночас, значну частину функцій щодо забезпечення сімейної політики законодавчо покладено:

- на Міністерство праці та соціальної політики України (реалізація державної політики у сфері соціального захисту, соціального страхування та соціального обслуговування населення);
- Міністерство освіти і науки України (реалізація державної політики у сфері дошкільної освіти);
- Міністерство охорони здоров'я України (реалізація державної політики у сфері планування сім'ї, охорони здоров'я матері та дитини);
- Міністерство юстиції України (реалізація державної політики у сфері правового регулювання відносин у сім'ї);
- Міністерство внутрішніх справ (участь у реалізації державної політики щодо попередження насильства в сім'ї).

Така міжгалузевість та багатосуб'єктність здійснення сімейної політики диктує необхідність забезпечення існування відповідного координаційного органу. Упродовж 2001 – 2007 рр. такою структурою виступала Міжвідомча комісія з питань сімейної політики, яка представляла постійнодіючий координаційний та консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, що мав забезпечити розгляд питань, які потребують міжгалузевої координації, підготовку пропозицій щодо проведення державної сімейної політики; координацію зусиль органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян щодо реалізації державної політики у сфері захисту та підтримки сімей; визначення і наукове обґрунтування стратегічно пріоритетних напрямів державної сімейної політики, контроль за механізмами, що забезпечують її реалізацію; організацію підготовки та внесення в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази з питань сімейної політики [19].

Однак, як засвідчила практика, діяльність цього дорадчого органу виявилася неефективною, оскільки зводилася лише до розгляду та схвалення щорічних доповідей про становище сімей в Україні за підсумками року. На заміну Міжвідомчій комісії утворено Міжвідомчу раду з питань сім'ї,

гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми [10]. Разом із тим, нетривалість функціонування Ради унеможлиблює оцінку ефективності її роботи.

У всіх країнах функціонують місцеві державні органи, покликані виконувати приписи центральних та реалізовувати власні повноваження [3, с. 205]. За Конституцією України, здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі покладається на місцеві державні адміністрації, діяльність яких регламентується Законом України “Про місцеві державні адміністрації”. До їх відання належить, зокрема, вирішення питань сім’ї, жінок, молоді та неповнолітніх, соціального захисту. При цьому, повноваження у галузі материнства, дитинства та сім’ї не конкретизовані достатньою мірою та зводяться лише до забезпечення реалізації державної політики у цій сфері, надання встановлених пільг і допомог, пов’язаних з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей. У сфері соціального забезпечення та соціального захисту населення місцеві державні адміністрації мають реалізовувати державну політику щодо соціального захисту одиноких матерів, багатодітних та малозабезпечених сімей, сприяти правильному і своєчасному призначенню і виплаті усіх видів державної допомоги [12].

Недостатня визначеність повноважень місцевих органів виконавчої влади у сфері сім’ї зумовлює нестабільність їх складу, який формується на підставі рекомендаційних переліків структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, визначених Кабінетом Міністрів України. Так, упродовж терміну дії закону про місцеві держадміністрації стосовно структур у справах сім’ї вносилися численні зміни, внаслідок чого змінювався їх статус та кількісний склад, причому переважно в негативний бік, а отже спричинялася неефективність їх діяльності у визначеній сфері. Крім того, на місцевому рівні не визначено механізм координації діяльності різних структурних підрозділів, до компетенції яких належить реалізація заходів державного регулювання розвитку інституту сім’ї.

Значна частина функцій у сфері сімейної політики має припадати на рівень місцевого самоврядування, що забезпечить реалізацію принципу субсидіарності, тобто вирішення питань на тому рівні, на якому вони виникають. Однак Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” серед власних та делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад повноваження у сфері сім’ї 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 [11]. 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 правового поля безпосередньої реалізації державної сімейної політики місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, проведене дослідження дає змогу зробити певні висновки:

1. В Україні загалом сформовано організаційно-функціональну структуру державного регулювання розвитку інституту сім’ї на всіх рівнях управління. Водночас відмічаються суттєві проблеми формування інституційного механізму регулювання розвитку цього соціального утворення, які зумовлюють недостатню його ефективність. Основними з них слід виокремити: по-перше, недосконалість нормативно-правової бази щодо основних засад, стратегічних орієнтирів, форм та методів державного регулювання розвитку інституту сім’ї, системи органів, на які покладається його здійснення, їх завдань, функцій та повноважень; по-друге, недостатність застосування координуючих інструментів формування інтегрованої



державної сімейної політики на усіх управлінських рівнях; по-третє, недосконалість механізму децентралізованого регулювання розвитку інституту сім'ї.

2. Розв'язання виявлених проблем зумовлює розробку та прийняття законодавчого акта, що визначатиме основні організаційно-правові засади державного регулювання розвитку інституту сім'ї, удосконалення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, формування більш дієвих механізмів міжгалузевої координації на всіх рівнях виконавчої влади.

3. Недостатня наукова розробленість проблеми формування інституційного механізму регулювання розвитку інституту сім'ї зумовлює проведення подальших досліджень з питань структурно-функціонального забезпечення державної сімейної політики, механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до регулювання суспільного розвитку в цілому та сім'ї зокрема.

#### **Список використаних джерел**

1. Мельничук Л. Нормативно-правові засади реалізації сімейної політики: регіональний аспект // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. – ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип.12. – С. 130 – 137.
2. Мельничук Л. Нормативно-правові основи регулювання розвитку соціального інституту сім'ї: стан, проблеми та шляхи удосконалення. // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2006. – Вип. 2. – С. 335 – 347.
3. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2003. – 288 с.
4. Положення про Управління гуманітарної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
5. Про додаткові заходи щодо вдосконалення соціальної роботи з дітьми, молоддю та сім'ями: Указ Президента України від 23.06.2001 р. № 467/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 26. – С. 32.
6. Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних і неповних сімей: Указ Президента України від 30.12.2000 р. № 1396 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 1. – С. 75.
7. Про затвердження Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1573 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – С. 89.
8. Про заходи щодо заохочення народжуваності в Україні: Указ Президента України від 03.01.2002 № 5/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 2. – С. 218.

9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21.12.2006 р. № 514-V // ВВР України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.
10. Про консультативно-дорадчі органи з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 р. № 1087 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 67. – С. 11.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (із змінами та доповненнями) // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (із змінами та доповненнями) // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
13. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 11.07.2006 № 8-V (із змінами) // ВВР України. – 2006. – № 35. – Ст. 304.
14. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання: Постанова Верховної Ради України 04.12.2007 № 4-VI (із змінами) // ВВР України. – 2007. – № 51. – Ст. 533.
15. Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей: Указ Президента України від 11.07.2005 № 1086/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 28. – С. 26.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 вересня 2007 р. “Про заходи щодо подолання демографічної кризи та розвитку трудових ресурсів потенціалу України”: Указ Президента України від 19.09.2007 № 895/2007 // Офіц. вісн. Президента України. – 2007. – № 30. – С. 97.
17. Про соціально-економічну підтримку становлення та розвитку студентської сім'ї: Указ Президента України від 04.08.2000 № 958/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 32. – С. 21.
18. Про створення Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005 (із змінами) // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 42. – С. 68.
19. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань сімейної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2001 № 478 (із змінами) // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 20. – С. 154.

***Melnychuk L.M. Problems of formation of institutional mechanism of state regulation of development of social institute of family.***

In the article author has tried, on the basis of the analysis of practical formation of institutional mechanism of state regulation of development of social institute of family, to define the basic problems of this process and to offer objectives of its optimization.

**Key words:** institutional mechanism, organizational structure, state regulation of development of institute of family, state policy on family.

***Мельничук Л.М. Проблемы формирования институционального механизма государственного регулирования развития института семьи в Украине.***

Предпринято попытку на основе анализа практического формирования институционального механизма государственного регулирования социального института семьи выявить основные проблемы этого процесса и направления предложения его оптимизации.

**Ключевые слова:** институциональный механизм, организационная структура, государственная наладка развития института семейства, государственная внутренняя политика.