

УДК 351.856:32.019.5:316.4

Л. Пасєка

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено організаційну та правову складові механізмів державного управління у сфері сімейної політики України. На основі аналізу чинної нормативно-правової бази та практики застосування управлінських механізмів та інструментів виявлено основні правові та організаційні прогалини у системі державного управління цією сферою. Показано найважливіші напрями та окреслено шляхи правового і організаційного удосконалення механізмів державного управління державної сімейної політики України.

Ключові слова: система державного управління, механізми державного управління, інструменти державного управління, сімейна політика, державна сімейна політика.

Державна сімейна політика як складова всієї 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 у цій сфері. Однак у ході реформування економічної та соціальної сфер нашої держави виникли несприятливі фактори, які негативно вплинули на здійснення державної сімейної політики в Україні. Проблемні явища у 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 повинні бути спрямовані на забезпечення підготовленості молоді до подружнього життя та підвищення рівня культури громадян у питаннях збереження здоров'я, планування та розвитку сім'ї. Однак, без належного правового забезпечення та підвищення організаційної ефективності механізмів державного управління у сімейній політиці вирішити ці завдання неможливо. Тому удосконалення державного управління у цій сфері, у першу чергу, вимагає власне організаційно-правового удосконалення механізмів управління, чому й присвячена ця стаття.

Дослідження сімейної політики держави здійснюється по багатьох напрямках. Зокрема, питання правового регулювання сімейних відносин в Україні, соціального забезпечення сімей із дітьми, їх соціально-правового захисту, правових засад розвитку інституту сім'ї розглядаються в дослідженнях В. Борисової, К. Глиняної, І. Жилінкової, Л. Кулачок, О. Пономаренко, З. Ромовської. Наукові розробки щодо забезпечення гендерної рівності у сім'ї містять праці Ю. Галустьян, Н. Грицяк, Л. Кобилянської, Н. Лавріненко, Т. Мельник. Окремі аспекти державної підтримки сім'ї, зокрема удосконалення системи соціального захисту, соціальних гарантій, захисту прав дітей, підтримки молодих сімей, висвітлені в дисертаційних дослідженнях з державного управління, які здійснили І. Беганська, О. Крентовська, В. Собченко, І. Цибуліна, Ю. Юрченко. Однак, управлінська практика в умовах сучасних суспільно-політичних та соціально-економічних змін в Україні вимагає

нових підходів до осмислення механізмів державного управління у сфері сімейної політики, зокрема їх правової та організаційної складових.

Мета статті – аналіз механізмів державного управління у сфері сімейної політики та визначення основних напрямів удосконалення її організаційної та правової складових як факторів підвищення ефективності системи державного управління України.

У сучасних умовах сім'я як соціальний інститут зазнає істотних змін – трансформуються 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 вирішувати через здійснення цілеспрямованої державної сімейної політики.

На основі міжнародних правових норм, українських конституційних положень та з метою зміцнення сім'ї, забезпечення реалізації нею своїх функцій, а також створення правових, суспільно-політичних та соціально-економічних передумов для поліпшення становища сім'ї і підвищення її ролі у суспільстві у 1999 р. були прийняті Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок [1] та Концепція державної сімейної політики [2]. Концепція визначає стратегічний розвиток сімейної політики України. Її положення узгоджуються з основними нормами Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, конвенцій ООН “Про права дитини”, “Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок” та підсумковими документами IV Всесвітньої конференції із становища жінок (Пекін, 1995 р.), а також документами Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародної організації праці, Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) та інших міжнародних організацій.

Правове закріплення механізмів державного управління створило передумови для конкретизації їх організаційної форм. Зокрема, у 2001 р. була прийнята Програма “Українська родина” [3], а у 2007 р. – Державна програма підтримки сім'ї на період до 2010 р. [4]. Однак положення програм характеризувалися переважно соціальною спрямованістю та не враховували багатьох інших важливих аспектів функціонування і розвитку сім'ї. Тому за період реалізації зазначених програм не було створено системи підготовки молоді до сімейного життя та відповідального ставлення до батьківства, не досягнуто збільшення кількості зареєстрованих шлюбів і дітей, народжених у сім'ї, не забезпечено рівного доступу різних категорій сімей до соціальних послуг, недостатньо проводились інформаційні та рекламні кампанії, спрямовані на формування позитивного іміджу сім'ї. Тенденції неврахування в організаційних механізмах державного управління важливих аспектів функціонування та розвитку сім'ї збереглись й донині. Наприклад, Концепція Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 р., прийнята у 2012 р., [5] має суто декларативне спрямування.

Механізми державного управління у сфері сімейної політики значною мірою спрямовані на вирішення проблем молодих сімей. Пріоритетними завданнями тут є: забезпечення правового та соціального захисту сім'ї; забезпечення 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 прийняті нормативно-правові акти, розроблені 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. Наприклад, станом на 01.01.2011 р. на квартирному обліку перебувало 43,1 тис. багатодітних сімей (тих, які мають троє і більше дітей) і 31,5 тис. одиноких матерів. Реально ж житло одержали всього 752 багатодітні сім'ї і 416 одиноких матерів, що становить відповідно 7% і 3,9% від потребуючих. Серед молодих сімей, яких у 2010 р. в Україні на квартирному обліку перебувало 111 тис., житло одержали лише 940, тобто 0,84% [6]. Нормативно-правові акти щодо надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та сприяння молодіжному будівництву лише частково вирішують житлові проблеми. Так, загальна кількість молодих сімей, які отримали житло у рамках Державної програми забезпечення молоді житлом впродовж 2002 – 2012 рр. становила 30,5 тис. Загальний обсяг фінансування з усіх джерел за увесь час дії програми – 3,8 млрд грн, а обсяг введеного в експлуатацію житла перевищив 2,6 млн кв. м [7]. Однак 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 спрямовані переважно на матеріальну підтримку сімей з дітьми. Зокрема, Закон України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” встановив гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей із дітьми шляхом надання державної допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів, віку, стану здоров'я дітей тощо, а також визначив право на державну допомогу по вагітності та пологах, при народженні дитини, при усиновленні дитини, по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, на дітей одиноким матерям та в інших випадках [8]. Через те, стало можливим отримувати допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку не тільки працюючою матір'ю, але й тими працюючими членами родини, які фактично здійснюють такий догляд. Законом України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” встановлено право на державну соціальну допомогу у грошовій формі малозабезпеченим сім'ям, які постійно проживають на території України, але з поважних або незалежних від них причин мають середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї [9]. Законом України “Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам” цим категоріям дітей гарантовано право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України та визначено їх соціальну захищеність шляхом встановлення державної соціальної допомоги на рівні прожиткового мінімуму, а також надбавки одному із батьків по догляду за дитиною-інвалідом [10]. Однак сам розмір державних допомог в умовах нинішньої інфляції та нестабільної економічної ситуації є доволі низьким і, відповідно, матеріально недостатнім. Тому зазначені

виплати суттєво не впливають на покращення становища матеріально найменш захищених сімей.

Державна сімейна політика у підсумку спрямована на поліпшення демографічної ситуації, адже соціально-демографічна ситуація, режим відтворення населення, його кількісний та якісний склад можуть стимулювати або гальмувати соціально-економічний розвиток держави. Однак застосування чинних організаційно-правових механізмів державного управління, спрямованих на поліпшення демографічної ситуації в державі, зміцнення сім'ї, охорони материнства і дитинства та збереження репродуктивного здоров'я населення, не приносили бажаних результатів, переважно через несприятливі соціально-економічні обставини. Внаслідок цього знижувалась народжуваність, зменшувалась кількості дітей у сім'ях і збільшувалась кількість розлучень, неповних сімей. Постійно зростав міграційний вплив молоді, поширювалась девіантна поведінка серед дітей, знижувалась тривалість життя тощо. Через те, у 2004 р. було схвалено Концепцію демографічного розвитку на 2005 – 2015 роки [11], а у 2006 р. – затверджено Стратегію демографічного розвитку в період до 2015 рр. [12] та Державну програму “Репродуктивне здоров'я нації на період до 2015 р.” [13]. Із 2005 р. держава включила нові організаційно-правові механізми активного сприяння збільшенню народжуваності і підтримки сімей. Зокрема, збільшилась одноразова матеріальна допомога при народженні дитини. Якщо у 2004 р. розмір виплат становив 725 грн, то з 01.01.2005 р. він збільшився до 1500 грн, з 01.04.2005 р. – до 8497 грн, з 01.01.2006 р. – до 8500 грн. У 2012 р. розмір виплат становив: на першу дитину 27330 грн (з 01.01.2013 р. – 29160 грн); на другу дитину – 54660 грн (з 01.01.2013 р. – 58320 грн); на третю і кожен наступну дитину – 109320 грн (з 01.01.2013 р. – 116640 грн). Підвищення допомоги на дітей загалом у 2004 – 2012 рр. сприяло зростанню загального коефіцієнта народжуваності. Якщо у 2004 р. на одну жінку припадало 1,218 дитини, то у 2010 р. – 1,445 [14].

Незважаючи на окремі позитивні тенденції, практичне застосування організаційно-правових механізмів сприяння народжуваності виявило їх екстенсивне спрямування. Зокрема, ці механізми нерідко сприяють дискваліфікації жінок, вимиваючи їх з ринку праці. Це передусім поширено у 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 [15]. Кількість народжених дітей збільшується переважно в малозабезпечених, неблагополучних сім'ях, що згодом нерідко призводить до передачі дітей на утримання держави або добровільно (після закінчення виплат), або через позбавлення батьківських прав.

Загалом, чинна система управлінських механізмів матеріальної допомоги, що функціонує у 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 із підтримкою непрацездатних груп населення. Однак сім'ї потребують не утримання, а створення умов для ефективного реалізації своїх функцій і поєднання професійних та сімейних обов'язків, зокрема наявності та доступності закладів дошкільної освіти, денного перебування дітей, гуртків тощо. Позитивний ефект виплат досягається

тоді, коли є мережа закладів виховання дітей до трьох років та інша інфраструктура, що розвантажує батьків (матерів), дозволяючи їм працювати [16]. У 2010 р. охоплення дітей дошкільними закладами в Україні становило 56% [17]. Тобто один із батьків дітей, які не мали можливості відвідувати дошкільні заклади, апріорі вилучався з ринку праці задля догляду за дитиною, що, безумовно, знижувало матеріальний рівень сім'ї. Завдання створення на місцях альтернативних форм догляду за дітьми молодшого віку, зокрема груп часткового перебування, домашнього догляду тощо практично не вирішується. У цій сфері відсутня відповідна нормативно-правова база, не розроблена стратегія заохочення роботодавців, які запроваджують сімейно-орієнтовані форми організації праці та соціальні послуги сім'ям з дітьми – гнучкий графік роботи, дитячі кімнати тощо. Загалом, не розроблені механізми державної політики заохочення працездатних членів сімей з дітьми до повернення на ринок праці.

На сьогодні державна сімейна політика, що здійснюється в Україні, за своїм змістом і наслідками не відповідає потребам і сім'ї, і держави. В Україні ще не вдалося створити ефективну управлінську систему державної сімейної політики, розробити її належну правову базу. Домінує управлінський підхід, згідно з яким соціальна, демографічна і сімейна політики ототожнюються. Функції власне сімейної політики чітко не визначені і вкрай незадовільно представлені у практичній діяльності органів державної влади. При вирішенні економічних, політичних, інших важливих державних завдань права та інтереси сім'ї цілеспрямовано не осмислюються, а тому й належно не відображаються у механізмах управління. Зокрема, не вирішені в інтересах сім'ї питання, що виникли у перехідний до ринкових відносин період – приватизація, оподаткування, сімейне підприємництво, кредитування тощо. У правовому механізмі недооцінена правоздатність сім'ї, необхідність наділення сім'ї повноцінним соціальним статусом, забезпечення правового регулювання відносин сім'ї з державою та її інститутами.

В організаційних механізмах органів державної влади не отримали відображення важливі питання, пов'язані з життєдіяльністю немаргінальних сімей, надання їм сприяння у реалізації основних функцій, розвитку сімейної економіки, культури, освіти. Недооцінюються механізми проведення соціальної експертизи прийнятих у регіонах рішень, з огляду на їх вплив на життєдіяльність сім'ї. Прийняті програми часто ні нормативно, ні організаційно не відповідають вимогам, що ставляться до такого роду документів. Їх комплексність найчастіше зводиться лише до об'єднання заходів, що виражають різні сфери соціальної політики. Нерідко в програмах навіть не представлені концепції та механізми реалізації прийнятих заходів.

Концепція державної сімейної політики, прийнята ще у 1999 р., не враховує сучасні тенденції розвитку соціального інституту сім'ї, проблеми та виклики суспільства. Це стримує застосування сучасних управлінських інструментів стимулювання соціального розвитку сім'ї, якими є системний, ресурсний, сімейно-центричний та державно-громадський інструменти.

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

політика не може здійснюватися за залишковим принципом. Будь-які перетворення в соціально-економічній та політичній сферах, зокрема реформи системи охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування населення, культури, молодіжної політики, будівництво житла, політика зайнятості, розвиток ринку праці, соціального та пенсійного страхування, створення нових робочих місць і розвиток підприємництва, розвиток інститутів громадянського суспільства, місцевого самоврядування, некомерційних організацій, церковних об'єднань тощо повинні здійснюватися з врахуванням їх впливу на сім'ю і дітей та проводитися в інтересах розвитку сім'ї.

Для формування та реалізації ефективних організаційно-правових механізмів державної сімейної політики в Україні, спрямованої на дієву підтримку сім'ї, необхідно врахувати позитивні управлінські практики європейських країн, передусім: ефективне поєднання універсальних та адресних видів соціальних виплат сім'ям, запровадження фінансової підтримки найменш захищених категорій сімей з дітьми до їх повноліття, що сприятиме усуненню матеріальної нерівності між різними категоріями сімей; використання інструментів податкової та кредитної політики, що є необхідною передумовою скорочення витрат держави на соціальні цілі; розвиток системи послуг по догляду за дітьми дошкільного віку, забезпечення їх максимальної доступності для усіх категорій сімей, що сприятиме поверненню працездатних членів сімей з дітьми на ринок праці; забезпечення сприятливих умов для поєднання професійної зайнятості та материнства і батьківства; розширення можливостей чоловіків для виконання сімейних, передусім батьківських обов'язків, шляхом надання права на відпустку при народженні дитини та по її догляду одночасно з материнською, що сприяє підвищенню громадянського престижу батьківства; орієнтація на забезпечення благополуччя і гідного майбутнього уже народжених дітей, а не на просте стимулювання кількісного зростання народжень; усвідомлення необхідності інвестування у молоде покоління, котре є однією з основних передумов економічного росту держави.

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

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

Література

1. Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 475-XIV від 05.03.1999 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

2. Про Концепцію державної сімейної політики [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 1063-14 від 17.09.1999 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

3. Про Програму “Українська родина” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 14.03.2001 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

4. Про затвердження Державної програми підтримки сім’ї на період до 2010 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 244 від 19.02.2007 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

5. Про Концепцію Державної цільової соціальної програми підтримки сім’ї до 2016 р. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 325-р від 31.05.2012 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

6. Державний комітет статистики України. Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2010 році // Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://govuadocs.com.ua/tw_files2/urls_2/627/d-626874/7z-docs/1.pdf.

7. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002 – 2012 рр. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1089 від 29.07.2002 р. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

8. Про державну допомогу сім’ям з дітьми : Закон України № 2811-XII від 21.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 5. — Ст. 21.

9. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям : Закон України № 1768-III від 01.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 35. — Ст. 290.

10. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам : Закон України № 2109-III від 16.11.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 1. — Ст. 2.

11. Про схвалення Концепції демографічного розвитку на 2005 – 2015 рр. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 724-р від 08.10.2004 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

12. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 879 від 24 червня 2006 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

13. Про затвердження Державної програми “Репродуктивне здоров’я нації” на період до 2015 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1849 від 27.12.2006 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

14. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.

15. Щодо напрямків соціальної підтримки сім’ї в контексті реалізації демографічної політики в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/940>.

16. Петрина К. Д. Зміни політики соціального захисту: світовий досвід / К. Д. Петрина // 2025 рік: нові демографічні виклики для України [Електронний ресурс] : матер. кругл. стол. — К. : ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України, 2011. — Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/mass_media/20110420055106.pdf.

17. Дошкільні навчальні заклади [Електронний ресурс]. — К. : Держкомстат, 2011. — Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/dz_u.htm.

L. Pasyeka

**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE
OF FAMILY POLICY: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT**

Organizational and legal components of public administration mechanisms in the sphere of family policy in Ukraine are researched. The main legal and organizational gaps in the system of public administration of this area on the basis of the analysis of existing legal framework and practice of implementation of management mechanisms and tools are found out. The most important directions are presented and ways of legal and organizational improving of public administration mechanisms of the state family policy in Ukraine are defined.

Key words: system of public administration, mechanisms of public administration, tools of public administration, family policy, state family policy.