



І. В. Чеховська

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
докторант Національного університету
державної податкової служби України (м. Ірпінь)*

УДК 351.83 (477)

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджено дефініцію “система”, визначені її загальні ознаки та властивості. Запропоноване авторське визначення дефініції “система суб'єктів державної сімейної політики”, охарактеризовано її загальні ознаки, досліджені властивості.

Ключові слова: система, суб'єкти, структура, властивості, сім'я.

Незважаючи на низку прийнятих останнім часом законодавчих та нормативно-правових актів, в Україні спостерігається подальша руйнація інституту сім'ї. Це викликає занепокоєння не тільки урядових кіл, а й громадськості і ставить під сумнів ефективність державних заходів з підтримки сім'ї. З огляду на це, вважаємо за доцільне здійснити аналіз діючої системи суб'єктів державної сімейної політики України, виявити недоліки, що перешкоджають ефективному виконанню державних завдань.

Теоретико-методологічні засади поняття “система”, “структура системи” були предметом спеціального дослідження радянських і вітчизняних вчених: М. С. Кагана, В. Р. Весніна, А. А. Малиновського, Ю. Л. Титаренка, А. Л. Тахтаджяна, В. В. Дружинина, А. С. Конторова, В. П. Філонова, В. Д. Суценка, О. І. Коваленко, І. В. Блауберга, В. Н. Садовського, Е. Г. Юдіна, В. Н. Сагатовського, А. І. Уємова, А. Д. Урсула та інших радянських і зарубіжних фахівців.

Властивості систем досліджували вчені Є. Б. Агошнікова, Б. В. Ахлібінський, В. С. Тяхтін, Ю. А. Урманцев, А. А. Богданов, А. І. Уємов, М. Месаревич, Я. Такаха та інші.

Відаючи належне працям наведених вище дослідників, які заклали фундаментальні засади для дослідження різноманітних систем, звертаємо увагу на відсутність досліджень, окрім соціальних систем, самого поняття “система суб'єктів державної сімейної політики”, а відповідно і визначення її структури, загальних ознак властивостей.

Метою цієї статті є дослідження теоретико-методологічних засад поняття “система”, виявлення її загальних ознак та властивостей, системи суб'єктів державної сімейної політики (далі — ДСП) на предмет відповідності її теоретико-методологічним засадам: дифеніції, загальним ознакам, властивостям.

Перш ніж перейти до оперування терміном “система” у нашому дослідженні, вважаємо за необхідне розкрити зміст самої дефініції “система”, визначити її загальні ознаки, дослідити її властивості.

Система в перекладі з давньогрецької мови означає ціле, що складається із частин; “множина елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках і створюють певну цілісність, єдність” [1].

На думку Ю. Л. Титаренка, В. П. Філонова, В. Д. Суценка, О. І. Коваленко система — “... це сукупність елементів, утворюючих єдине ціле і взаємодіючих один з одним, а також з навколишнім середовищем” [2, с. 93].



Схожі за своєю суттю визначення системи, запропоновані у роботах І. В. Блауберга, В. Н. Садовського, Е. Г. Юдіна, В. Н. Сагатовського, А. І. Уємова, А. Д. Урсула та інших радянських і зарубіжних фахівців.

Наведемо найбільш просту і, з нашої точки зору, чітку дефініцію В. Н. Садовського: система є “впорядковане певним чином багатоманіття елементів, що взаємопов’язані між собою і утворюють цілісну єдність” [3, с. 173].

Вивчаючи наведені різними авторами дефініції, ми звернули увагу на відсутність єдності поглядів щодо її змісту в частині розкриття закономірностей підвищення рівнів організованості об’єктів, що вивчаються.

Однак при дослідженні систем більшість вчених дотримуються висхідних положень, сформульованих видатним радянським вченим М. С. Каганом:

“а) системи починаються там, де деяке багатоманіття елементів виявляється так або інакше впорядкованими, утворюючи певне ціле, властивості якого не зводяться до властивостей утворюючих його елементів;

б) самим високим типом системи є такий, якому властиві складна ієрархічна організація; внутрішнє та зовнішнє функціонування; саморегуляція на підставі зворотного зв’язку; здатність змінювати власний стан, зберігаючи якісну визначеність; історична динаміка, що проявляється у закономірному процесі формування, еволюціонування та загибелі цієї системи (подібні системи мають біологічну і соціальну природу)” [4, с. 11].

Вивчаючи системи, російський вчений В. Р. Веснін визначив їх загальні ознаки. До таких він відніс [5, с. 16]:

- конкретну загальну мету усієї сукупності елементів;
- підкорення завдань кожного елемента загальній меті системи;
- усвідомлення кожним елементом своїх завдань та розуміння загальної мети;
- виконання кожним елементом своїх функцій, які витікають із поставленого завдання;
- конкретні відносини між елементами системи;
- наявність органу управління;
- обов’язків зворотній зв’язок.

В. І. Свідерський [6], Г. П. Мельников [7] та А. І. Уємов вважають, що кожна система включає дві складові: елементний склад і структуру як систему зв’язків між цими елементами. У термінології А. І. Уємова це “субстрат” і “структура” системи [8]. Структура системи, вважає М. С. Каган, забезпечує її внутрішню “міцність, стійкість, високу ступінь зв’язаності всіх її компонентів: і складних підсистем, і елементарних часток у кожній підсистемі, її здатність протидіяти середовищу у якості самостійного утворення” [4, с. 97].

Вивчаючи структури систем, А. А. Малиновський поділив їх на “жорсткі” і “корпускулярні” або ж “дискретні” [9]. А. Л. Тахтаджян — на “скелетні” або ж “каркасні” і “оболонкові” або ж “ектоселетні” структури [10]. В. В. Дружинін і А. С. Конторов спочатку розділили структури на “ієрархічні”, “неієрархічні” і “змішані”, а далі розчленували їх на 11 підтипів [11].

Вищенаведені класифікації мають приватний характер і досить корисні в певних межах, водночас завдяки їм можна визначити основні властивості структури і відповідно основні властивості систем.

Так, до основних властивостей систем вчені Є. Б. Агошнікова, Б. В. Ахлібінський, В. С. Тюхтін, Ю. А. Урманцев, А. А. Богданов, А. І. Уємов, М. Месаревич та Я. Такахага [8; 12–15] відносять:

1. Пов’язані із завданнями і функціями: синергічність, емерджентність, цілеспрямованість, альтернативність шляхів функціонування і розвитку (організація або самоорганізація);

2. Пов’язані зі структурою: структурність, ієрархічність, комунікативність, адаптивність, надійність, інтерактивність.



На підставі досліджених нами теоретико-методологічних засад дефініції “система”, її структури, загальних ознак та властивостей спробуємо визначити дефініцію “система суб'єктів ДСП”, визначити її структуру, загальні ознаки та дослідити її властивості.

Перш, ніж перейти до дослідження, вважаємо за доцільне звернутись до визначення дефініції “державна сімейна політика”. Нагадаємо, що офіційне визначення дефініції в національних законодавчих та нормативно-правових актах відсутнє (переважно ДСП розуміється як система пріоритетних заходів), тому для здійснення дослідження будемо використовувати запропоновану нами дефініцією, наведену у попередніх роботах [16], де ми пропонуємо ДСП розглядати “як самостійний напрям соціальної політики, систему комплексної діяльності держави, яка спрямована на соціальний інститут сім'ї з метою збереження, укріплення і розвитку, захисту інституційних прав та інтересів, активізації суб'єктної ролі, забезпечення суверенітету та добробуту сім'ї на підставі правового регулювання її відносин з державою”. Тобто це цілісна система принципів, оцінок, заходів організаційного, економічного, правового, наукового, інформаційно-пропагандистського і кадрового характеру, що спрямована на покращення умов і якості життя сімей. Відповідно соціальна роль держави і є тим визначальним чинником, який обумовлює систему суб'єктів ДСП, їх призначення, напрямки діяльності. Виходячи із запропонованої нами дефініції, спробуємо сформулювати визначення системи суб'єктів ДСП.

На нашу думку, система суб'єктів ДСП — це чітко впорядкована структура органів державної влади, громадських організацій і об'єднань громадян (фізичних осіб), які взаємопов'язані між собою і утворюють цілісну єдність (мають спільну мету), діяльність яких спрямована на збереження, укріплення і розвиток, захист інституційних прав та інтересів, активізацію суб'єктної ролі, забезпечення суверенітету та добробуту сім'ї на підставі правового регулювання її відносин з державою.

Сьогодні ДСП не тільки не має офіційного тлумачення, а й сприймається як складова соціальної політики, функції її системно не включені в діяльність органів державної влади. До того ж внаслідок адміністративного реформування, розпочатого Указом Президента від 9 грудня 2010 року [17], було ліквідоване профільне Міністерство України у справах сім'ї, молоді і спорту. Частина функцій ліквідованого міністерства була передана новоутвореному Міністерству соціальної політики, інша незначна частина Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України. У складі Міністерства соціальної політики лише у грудні 2011 року було створено Департамент сімейної політики. Взагалі, із 17 департаментів і 4-х управлінь, 2-х відділів і 3-х секторів у міністерстві створено лише один Департамент сімейної політики. Водночас аналіз функцій, що визначені у Положенні про Міністерство соціальної політики [18], ставить під сумнів виконання їх на належному рівні. Варто також зазначити, що внаслідок такої “оптимізації” було втрачено не тільки координатора здійснення ДСП, а й налагоджену систему взаємодії (за окремими напрямками ДСП) суб'єктів ДСП на національному і регіональному рівнях. Сьогодні діяльність Міністерства соціальної політики спрямовується переважно на надання допомоги соціально вразливим верствам населення та вирішення соціальних питань. ДСП асоціюється із соціальною державою і належним чином сприймається державними відомствами. Слід вказати і на те, що в бюджеті країни кошти на фінансування державної сімейної політики України цілеспрямовано не передбачені, фінансуються лише окремі заходи у цій галузі (соціальний захист, соціальне обслуговування сімей, допомога на дітей тощо). Деякі міністерства та відомства (Мінфін, Міністерство науки, освіти, молоді та спорту, Мінздрав тощо) вважають, що виокремлення в бюджеті країни окремою стрічкою коштів на фінансування державної сімейної політики не є доцільним, оскільки видатки на здійснення конкретних заходів



передбачені в окремих статтях держбюджету, які пов'язані з освітою, культурою, соціальним захистом, охороною здоров'я тощо. Це знаходить свій вираз у законодавчих і нормативно-правових актах, де саме поняття "ДСП" майже не використовується. Наведемо приклад нещодавно затвердженої Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року. Основні заходи, як передбачається у Програмі, повинні бути спрямовані на "зменшення кількості бідного населення серед працюючих, сімей з дітьми, особливо багатодітних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, безпритульних дітей ..." [19]. Президентська програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [20] також основний акцент робить на соціальній підтримці сімей. Запропонований до розгляду у Верховній Раді України проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки [21] також містить заходи соціального характеру, натомість найбільш важливі для підтримки сім'ї заходи ДСП (вирішення житлових проблем, забезпечення зайнятості, підвищення стандартів оплати праці, запровадження сімейного оподаткування, запровадження податкових преференцій для виробників дитячої та спортивної продукції та сім'ям, підтримка і розвиток інфраструктури по догляду за дітьми тощо) залишилися поза увагою.

Аналізуючи положення державних програм, спрямованих на інститут сім'ї, слід вказати на їх соціальну спрямованість, декларативний та стислий характер більшості положень, відсутність конкретизації заходів, визначення відповідальних виконавців, термінів виконання та необхідних обсягів фінансування. Відсутня і єдина система державної експертизи, яка забезпечувала б корегування соціальної політики та її окремих напрямів з врахуванням інтересів інституту сім'ї.

Саме тому більшість міністерств і відомств не виконують функції суб'єктів ДСП, не проводять системної роботи в цій галузі, не розробляють відповідні програми, обмежуючись лише окремими заходами.

Вищенаведене пояснюється відсутністю єдиної правової бази ДСП України та невизначеністю правового статусу сім'ї, що унормував її взаємовідносини з державою та її інститутами. Нагадаємо, що сьогодні державні заходи спрямовані переважно на індивіда і майже не враховують інтереси сім'ї як соціального інституту.

Конкретні відносини між суб'єктами ДСП формуються на рівні підсистем і спрямовані на вирішення конкретно поставлених завдань. Наприклад, спрямовані переважно на подолання деструктивних суспільних явищ (підсистема суб'єктів з попередження насильства в сім'ї або ж підсистема суб'єктів з профілактики сімейного неблагополуччя) та на вирішення соціальних питань (підсистема суб'єктів державної матеріальної підтримки сімей) тощо. Більш детальний аналіз функціонування підсистеми суб'єктів з попередження насильства в сім'ї та підсистеми суб'єктів з профілактики сімейного неблагополуччя наведений нами у попередніх публікаціях [22; 23]. Зауважимо лише, що функціонування діючих підсистем є автономним і має суттєві недоліки щодо побудови структури суб'єктів, визначення їх функцій та взаємодії.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновки:

1. В Україні відсутня чітко побудована система суб'єктів ДСП України;
2. Загальні ознаки діючої системи суб'єктів ДСП характеризуються:
 - відсутністю офіційного тлумачення дефініції "СПУ"; єдиної правової бази державної сімейної політики; декларативністю загальної мети ДСП України, яка наведена у діючій Концепції ДСП та продубльована у низці інших законодавчих та нормативно-правових актах;
 - відсутністю координуючого органу управління і чітко побудованої структури органів, діяльність яких була б спрямована на виконання мети ДСП України;
 - сприйняттям ДСП як складової державної соціальної політики; спрямованістю державних програм переважно на вирішення соціальних питань



окремих категорій сімей (соціально вразливих); їх декларативним та стислим характером, відсутністю конкретизації заходів, визначенням відповідальних виконавців, термінів виконання та необхідних обсягів фінансування. Наслідком цього є відсутність чіткої взаємодії, розуміння мети, завдань з боку суб'єктів ДСП;

— конкретні відносини між суб'єктами системи формуються на рівні підсистем, виходячи з окремих завдань. Наприклад, взаємодія органів та установ, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї (підсистема суб'єктів з попередження насильства в сім'ї) або ж взаємодія органів та установ, на які покладається здійснення заходів з профілактики сімейного неблагополуччя (підсистема суб'єктів з організації профілактики сімейного неблагополуччя), взаємодія органів та установ, на які покладається здійснення заходів з організації профілактики передачі ВІЛ-інфекції, медичної допомоги і соціального супроводу ВІЛ-інфікованих (підсистема суб'єктів з організації профілактики передачі ВІЛ-інфекції, медичної допомоги і соціального супроводу ВІЛ-інфікованих) тощо. Такі підсистеми сформовані переважно для профілактики та подолання негативних суспільних явищ або ж спрямовані на соціальну підтримку;

— недосконалим зворотнім зв'язком. Сім'я не виступає самостійним суб'єктом державної політики. Будь-які заходи, які застосовуються з боку державних інституцій, в основному спрямовані на індивідуум і майже не враховують інтереси сім'ї як соціального інституту. Правовий статус сім'ї, який характеризував би її становище стосовно держави, її інститутів, не визначений. Не сформовані державні механізми, які забезпечували б участь сім'ї у суспільно-політичній діяльності, розвиток організацій і об'єднань, які захищали б її "корпоративні" інтереси. Наявний потенціал недержавних організацій до реалізації мети державної сімейної політики системно не залучається, відсутня концепція їх відносин з державними інститутами.

3. Властивості системи суб'єктів ДСП за класичною схемою простежуються тільки ті, які пов'язані зі структурою, — ієрархічність (переважно завдяки ієрархічній побудові системи органів державної влади) — та метою і функціями — емерджентність, завдяки автономному способу дії наявних підсистем, що переважно спрямовані на подолання деструктивних явищ у суспільстві або на вирішення соціальних питань.

Виходячи з вищенаведеного, вважаємо, що одним із найбільш нагальних самих нагальних сучасних завдань є розробка науково-обґрунтованої комплексної моделі ДСП, її стратегії, визначення кола суб'єктів, діяльність яких повинна бути спрямована на збереження, укріплення і розвиток, захист інституційних прав та інтересів, активізацію суб'єктної ролі, забезпечення суверенітету та добробуту сім'ї.

Список використаних джерел

1. *Садовский, В. Н.* Система [Электронный ресурс] / В. Н. Садовский // Большая Советская Энциклопедия (БСЭ). — URL : <http://bse.sci-lib.com/article102619.html>.
2. Організація управління в органах внутрішніх справ [Текст] : [монограф.] / [Титаренко Ю. Л., Філонов В. П., Суцєнко В. Д., Коваленко О. І.] ; за ред. Ю. Л. Титаренка. — Донецьк : Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому державному університеті, 1999. — 234 с.
3. *Блауберг, И. В.* Становление и сущность системного подхода [Текст] / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. — М. : Наука, 1973. — 69 с.
4. *Каган, М. С.* Избранные труды [Текст] [в VII т.] / М. С. Каган. — СПб. : Петрополис, 2006. — Том 1. Проблемы методологии. — 356 с.
5. *Веснин, В. Р.* Менеджмент [Текст] : [учебн.] / В. Р. Веснин. — [3 изд., перераб. и доп.]. — М. : ТК Велби, Проспект, 2006. — 540 с.
6. *Свидерский, В. И.* О диалектике элементов и структуры в объективном мире и в познании [Текст] / В. И. Свидерский. — М. : Соцэґиз, 1962. — 275 с.
7. *Мельников, Г. П.* Системология и языковые аспекты кибернетики [Текст] / Г. П. Мельников. — М. : Советское радио, 1978. — 368 с.



8. Уемов, А. І. Системный поход и общая теория систем [Текст] / А. І. Уемов. — М. : Мысль, 1978. — 272 с.
9. Малиновский, А. А. Теория структур и ее место в системном подходе [Текст] / А. А. Малиновский // Системные исследования : Ежегодник, 1970 / ред. кол. : И. В. Блауберг и др. — М. : Наука, 1970. — С. 14–16.
10. Тахтаджян, А. Л. Тектология: история и проблемы [Текст] / А. Л. Тахтаджян // Системные исследования : Ежегодник, 1971 / ред. кол. : И. В. Блауберг и др. — М. : Наука, 1972. — С. 248–250.
11. Дружинин, В. В. Проблемы системологии [Текст] / В. В. Дружинин, А. С. Конторов. — М. : Советское радио, 1976. — 296 с. : ил.
12. Система. Симметрия. Гармония [Текст] / под. ред. В. С. Тюхтина, Ю. А. Урманцева. — М. : Мысль, 1988. — 318 с.
13. Богданов, А. А. Тектология: (Всеобщая организационная наука) [Текст] / А. А. Богданов. — М. : Экономика, 1989. — 304 с.
14. Месарович, М. Общая теория систем: математические основы [Текст] / М. Месарович, Я. Такахага [пер. с англ.]. — М. : Мир, 1978. — 311 с.
15. Агошкова, Е. Б. Эволюция понятия системы [Текст] / Е. Б. Агошкова, Б. В. Ахлибинский // Вопросы философии. — 1998. — № 7. — С. 170–179.
16. Чеховська, І. В. Теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем сучасної сімейної політики України [Текст] / І. В. Чеховська // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). — 2010. — № 1 (48). — С. 229–238.
17. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 94. — Стор. 15. — Ст. 3334.
18. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента від 06.04.2011 р. № 389/2011 [Текст] // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 16. — Стор. 5. — Ст. 734.
19. Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. № 1057 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 80. — Стор. 34. — Ст. 2946.
20. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс] Офіційне представництво Президента України. — URL : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. — Заголовок з екрану.
21. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки : проект Закону від 15.09.2011 р. № 9159 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41158. — Заголовок з екрану.
22. Чеховська, І. В. Удосконалення системи профілактики сімейного неблагополуччя: організаційно-правовий аспект [Текст] / І. В. Чеховська // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). — 2011. — № 4 (55). — С. 182–189.
23. Чеховська, І. В. Суб'єкти запобігання насильству в сім'ї: недоліки існуючої системи [Текст] / І. В. Чеховська // Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 9–10 вересня 2011 року. — [у 2-х т.]. — Х. : Асоціація аспірантів-юристів, 2011. — Т. 1. — С. 87–90.

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного центру з проблем оподаткування
Національного університету державної податкової служби України
(протокол № 2 від 21 лютого 2012 року)*

Надійшла до редакції 26.02.2012



Чеховская И. В. Система субъектов государственной семейной политики Украины

Исследована дефиниция “система”, определены ее общие признаки и свойства. Предложено авторское определение “система субъектов государственной семейной политики”, охарактеризованы ее общие признаки, исследованы свойства.

Ключевые слова: *система, субъекты, структура, свойства, семья.*

Chekhovska, I. V. The System of Subjects of Ukrainian State Family Policy

There was analyzed the definition of “system”, defined its general features and properties. Also proposed author’s explanation of “the system of subjects of state family policy” definition, characterized its general features, analyzed its properties.

Key words: *system, subjects, structure, properties, family.*

