

Тетяна Кондратюк,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри філософії і методології
державного управління НАДУ

Концептуальні засади міжнародного досвіду провадження сімейної політики держави

У статті виявлено специфіку нових, сучасних підходів до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики. Охарактеризовано роль ООН у справі обґрунтування, теоретико-методологічного і науково-методичного забезпечення та опрацювання державної сімейної політики. Виявлено пріоритети, які, на думку експертів ООН, слід висувати під час формування та здійснення державної сімейної політики. Проаналізовано прийняте в системі ООН розуміння категорії "механізми державно-управлінської сімейної політики". Досліджено сприятливі можливості, які відкриває відзначення ООН двадцятої річниці Міжнародного року сім'ї.

Ключові слова: механізми державного управління, державне адміністрування, державна управлінська політика, сімейна політика держави, Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний рік сім'ї, нові підходи до сімейної політики, механізми державно-управлінської сімейної політики.

Conceptual Principles of the World-Wide Practice of Family Policy Implementation. In the article specific features of new, modern approaches to the machinery of government in the family relationships sphere and family policy implementation are explored. The United Nations role in formulating principles, providing for theory, methodology and methods, and elaborating public family policy are characterized. The priorities which (on the UN experts' opinion) are to be made during formation and realization of public family policy are revealed. Meaning of the category "family policy mechanisms" adopted in the UN system is analyzed. Opportunities related to the twenties anniversary of the UN International Year of the Family are investigated. *Key words:* machinery of government, public administration, public policy, family policy, United Nations, International Year of the Family, new approaches to family policy, family policy mechanisms.

Постановка проблеми. Фундаментальною і водночас досить актуальною проблемою галузі державно-управлінських наук є обґрунтування шляхів удосконалення системи механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин. Для розв'язання цієї проблеми вельми корисним є, зокрема, звернення до напрацювань у галузі державного управління та публічного адміністрування, що здійснені в системі Організації Об'єднаних Націй та складають загальноновизнані концептуальні підвалини світової практики провадження сімейної політики держави. Їх ретельне врахування розширить можливості звернення до відповідної сукупності фундаментальних і прикладних розробок державного управління як академічної дисципліни і кращих надбань зарубіжної практики державного регулювання сфери родинних відносин з метою їхнього творчого застосування в Україні.

Аналіз останніх досліджень та виділення невирішених раніше частин проблеми. Результати державно-управлінських досліджень сімейної проблематики було систематизовано й узагальнено у фундаментальній колективній монографії "Родиноцентрична управлінська політика та практика: міжнародний досвід" [3]. Також у цьому контексті потрібно згадати передусім ґрунтовну працю, опубліковану наприкінці першого десятиріччя нинішнього століття [2].

Донедавна протягом тривалого періоду сімейна проблематика перебувала фактично поза увагою державних органів і громадськості більшої частини країн світу [3, р. 1-2]. Лише наприкінці минулого століття ситуація докорінним чином змінилася. Ми повністю поділяємо думку про те, що це відродження інтересу є вчасним, і навіть більше - досить вчасним. Інколи розбіжності, що існують між різними підходами до сімейної проблематики, породжують гострі суперечки. Наприклад, частина політичних і державних діячів та науковців, які переймаються цими питаннями, говорять про необхідність повернення до "традиційних цінностей", часто називаючи їх "сімейними цінностями". Інші наголошують на необхідності підтримувати жінок і дітей. Треті розглядають сім'ї як визначені шляхом самостійного вибору групи взаємозалежних дорослих осіб, які забезпечують одні одним емоційну та соціальну підтримку без будь-яких додаткових умов. Є й такі прихильники інституту родинного життя, що разом із тим піддають критиці його панівні дискурси, зокрема, "патріархальність" існуючих сімей та соціальне насильство в їхніх межах; цій частині діячів притаманні зосередження уваги на гендерних родинних ролях і сподівання на зміну панівних дискурсів трактування сімейної проблематики.

Вважаємо доцільним у цій статті обґрунтувати по-справжньому нові підходи до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики, які відрізняються від згаданих у попередньому абзаці більшою гнучкістю, різнобічністю, здатністю органічно поєднувати корисні елементи різних варіантів бачення. Вони зорієнтовані на пошуки консенсусу й узгодження наявних позицій. Скажімо, представники подібних підходів намагаються уникати дихотомій на зразок протиставлення нуклеарних сімей так званим сімейним системам, індивідів - родинам, особистих прав - правам сімей. Навпаки, ці фахівці усвідомлюють, що дихотомії на кшталт перелічених (разом із бінарною логікою, яка їх викликає й підтримує) завдають шкоди розумінню феномену родинного життя, заважають розробці адекватної сімейної політики та обмежують можливості стратегічних дій у галузі підтримки сімей. Прикладом утілення подібного гнучкого - і тому досить плідного - підходу є вже згадувана вище колективна монографія [3]. Утім, він потребує подальшого розвитку, зокрема пристосування до певних соціально-культурних традицій державного управління та до умов певної країни.

Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення у розробках фахівців, які працюють у межах парадигми, прийнятої Організацією Об'єднаних Націй, елементів внеску до методології та теорії галузі наук державного управління і публічного адміністрування, найбільш значущих із точки зору використання як елементів теоретико-методологічної бази під час удосконалення механізмів регулювання сфери сімейних відносин в Україні. Її було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до такого: виявити специфіку нових, сучасних підходів до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики; охарактеризувати роль ООН у справі обґрунтування, теоретико-методологічного і науково-методичного забезпечення та опрацювання державної сімейної політики; виявити пріоритети, які, на думку експертів ООН, слід висувати під час формування та здійснення державної сімейної політики; проаналізувати прийняте в системі ООН розуміння категорії "механізми державно-управлінської сімейної політики"; дослідити сприятливі можливості, які відкриває відзначення ООН двадцятої річниці Міжнародного року сім'ї.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найавторитетнішим, найпотужнішим і найвпливовішим, так би мовити, колективним експертом у царині державної сімейної політики є Організація Об'єднаних Націй. Низка важливих моментів, що стосуються концептуальних засад управлінської сімейної політики держав світу, наголошена в цьогорічному посланні Генерального секретаря ООН Пан Гі Муна з нагоди Міжнародного дня сімей (або, у більш звичному для нас варіанті, сім'ї, родини), який світова спільнота відзначає 15 травня [7]. Підкреслюється, що органи державного управління повинні провадити політику, яка гарантує всім типам сімей, і особливо найбільш уразливим, доступ до необхідних послуг із тим, щоби вони були спроможні забезпечити краще майбутнє для своїх дітей. Звідси можна виокремити два засадничі принципи побудови сімейної політики. По-перше, орієнтиром має виступати благополуччя молодших членів родини, створення підґрунтя для їхнього добробуту в перспективі, на подальших, дорослих етапах життєвого шляху. По-друге, управлінська політика держави повинна у сфері родинних відносин мати цільовий характер: саме для забезпечення рівності, справедливості треба приділяти підвищену увагу тим категоріям сімей, які з певних причин опинилися в об'єктивно гіршій ситуації.

Досить важливі управлінсько-політичні висновки впливають із наданої Генеральним секретарем ООН узагальнюючої характеристики становища сімей у сучасному світі. За його словами, надто багато сімей зносять "хронічні, виснажливі нестатки" або нехтування їхніми потребами, що може залишати "шрами", які не зникатимуть протягом усього періоду існування родини, та зумовлювати їй нездатність вирватися з бідності. "Часто проблема корениться в соціальній ізоляції, - зазначив Пан Гі Мун. - Дискримінація та нерівний доступ до соціальних послуг позбавляють сім'ї можливості пла-

нувати краще майбутнє для своїх дітей". Отже, необхідною передумовою успішного розвитку сфери сімейних відносин певної країни є результативна економічна політика уряду, функціонування системи державного управління у варіанті "держави добробуту". Але при цьому органи державної влади повинні долати іманентну ринковій неспроможність до забезпечення матеріально-фінансової рівності між родинами в керованому суспільстві. Без досягнення певного ступеня цієї рівності і сфера сімейних відносин, і сфера господарювання, і суспільне життя в цілому потерпають від гострого відчуття соціальної несправедливості, що непереможно перешкоджає їх ефективному функціонуванню та прогресивному розвитку, який є можливим лише на здоровій основі.

У посланні Генерального секретаря ООН на підставі розробок фахівців, які співпрацюють із цією організацією, окреслено коло різновидів сімей, які перебувають у зоні особливого ризику. До таких належать: великі родини; родини, де наявний лише один із батьків; родини, в яких основні постачальники засобів до існування потерпають від безробіття, мають захворювання чи інвалідності; родини, які проживають у міських нетрях або сільській місцевості (зрозуміло, що друге не стосується країн із розвинутою ринковою економікою); родини, члени яких потерпають від дискримінації, що базується на ознаках сексуальної орієнтації. Звернемо увагу на останній пункт. Хоч би як там було, міжнародне співтовариство сьогодні дотримується толерантності по відношенню до сексуальних меншин, причому це стосується не лише їхньої практики статевого життя, але й усієї сукупності громадянських прав, пріоритетів державної політики (зокрема сімейної), атрибутів соціального становища. Також до "групи підвищеного ризику" нині зараховуються: тубільні сім'ї; родини мігрантів; родини, яким притаманні внутрішня конфліктність, "неспокійний" спосіб існування. За словами Пан Гі Муна, ці категорії сімей сьогодні так само перебувають під найбільшою загрозою маргіналізації та злигоднів.

Генеральний секретар ООН звернувся до органів державного управління країн світу із закликом використати Міжнародний день сімей як спонуку до розгортання політики, що концентрується на потребах родини. До числа найважливіших засобів цієї політики, що опрацьовані міжнародним співтовариством, передусім належать: програми цільових виплат; допомога багатодітним сім'ям; запровадження податкових стимулів; заходи в галузі соціального захисту, зорієнтовані на першочергове врахування гендерних аспектів і потреб дітей. На думку Пан Гі Муна, поширення подібної сімейної політики може покращити харчування та підвищити освітній статус дітей і завдяки цьому покласти край "циклам бідності" (англ. cycles of poverty), яка досі непереможно відтворюється у процесі зміни поколінь. Взагалі ж найавторитетніша міжнародна організація та її керівник виходять із того, що саме державні органи та їхня здійснювана належним чином управлінська

діяльність відіграють центральну роль у справі давання адекватної відповіді на складні виклики нашого часу [6].

У межах ООН систематичну діяльність із опрацювання питань державної сімейної політики було розпочато наприкінці 1980-х рр. Перші кроки на цьому шляху були пов'язані з підготовкою до Міжнародного року сім'ї, яким було оголошено 1994-й р. [8]. Доречно підкреслити, що зосередження уваги на сім'ях дало змогу розробити всеосяжний, людиноцентричний підхід до проблем розвитку. Раніше звичайно застосовувався підхід з точки зору секторальної політики або потреб окремих соціальних груп. Зусилля в охарактеризованому напрямі продовжували розгортатися й надалі. В результаті на межі століть було в основному сформульовано засадничі підходи до управлінської сімейної політики, що поділяються державами-членами Організації Об'єднаних Націй.

На самому початку нового століття Підрозділом соціальної політики та розвитку Департаменту з економічних і соціальних питань ООН було опубліковано першу з праць, що узагальнювали міжнародний досвід державної сімейної політики [1]. Запит на отримання потрібної інформації було надіслано органам державного управління країн-членів ООН у квітні 1999 р. З-поміж великої кількості одержаних відповідей для створення спеціальних "профілів" були відібрані відомості стосовно восьми країн різних регіонів світу: Норвегії (Північна Європа), Ірландії (Західна Європа), Панами (Центральна Америка), Тринідаду і Тобаго (Карибський басейн), ПАР (Південна Африка), Маврикію (Східна Африка), Малайзії (Південно-Східна Азія), Нової Зеландії (Океанія). Головна цінність дослідження полягала в тому, що воно забезпечувало осіб і структури, які приймають рішення в галузі державної сімейної політики, конкретною та досить докладною інформацією з питання, яким чином органи управління в різних країнах намагалися надавати підтримку сім'ям у справі виконання ними функцій поточної життєдіяльності та розвитку суспільства.

У контексті нашого дослідження важливо, що автори праці, яка розглядається, виходили з чіткого визначення національних механізмів управлінської політики (англ. *policy mechanisms*), розуміючи їх як сукупність загальнодержавних інститутів, у даному випадку - відповідальних за розробку та/або реалізацію сімейної політики й програм. З визначення базової категорії починається загальна характеристика державної сімейної політики перелічених країн [1, р. 1-3]. Цій підсистемі механізмів державного управління (як їх іще називають інституційних механізмів державно-управлінської сімейної політики) присвячена перша частина кожного з профілів, а в другій подається детальний опис пріоритетів і ключових елементів національної програми розвитку сфери сімейних відносин.

Наведемо окремі найважливіші моменти згаданої загальної характеристики. Термін "управлінська сімейна політика" являє собою не єдине поняття, а скоріше низку понять, що закладають підвалини мислення в категоріях державної управлінської політики про сімейні проблеми. А втім, незважаючи на розмаїття визначень державної сімейної політики, її складниками є створення законодавчо-нормативної бази, регуляційні механізми, надання допомоги та реалізація програм діяльності, призначених для досягнення певних цілей стосовно родини в цілому або ж окремих її членів. Взагалі сімейна політика знаходить вияв у різноманітних програмах і послугах, що стосуються родинного існування та функціонування. Вони охоплюють піклування про дітей, сімейне консультування, соціальні послуги, підтримання належного рівня доходів тощо. Підкреслимо, що в усіх восьми випадках, які розглядаються, заходи в межах державної політики були безпосередніми або опосередкованими відповідями на наслідки зміни традиційної соціальної ролі сім'ї, а так само й ролей індивідів як членів сімей. Політичні ініціативи були спрямовані на розв'язання широкого кола проблем сфери родинних відносин: поліпшення умов родинного життя шляхом надання послуг із підтримки належного рівня доходів, а також соціальних послуг дітям і сім'ям; зосередження уваги на захисті прав дітей і молоді; послуги з піклування про дітей і зусилля з поєднання трудового та сімейного життя; підтримка в царині шлюбних і сімейних відносин; життєві умови людей похилого віку та батьків-одиначків; кампанії боротьби з алкоголізмом, домашнім насильством і дитячою наркоманією, а також освітні програми для батьків; діяльність із забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для меншин; створення економічних і соціальних можливостей для переривання процесу циклічного відтворення несприятливих умов існування певних категорій сімей із метою викорінювання бідності; концентрація зусиль на політиці в галузях охорони здоров'я та освіти; суміжна діяльність у справах народонаселення та розвитку місцевих спільнот.

Далеко не всюди органи державної влади схвально ставляться до ідеї прямого втручання в сімейні справи. Наприклад, у Новій Зеландії послідовно підходять до розбудови сімейної політики з позицій первинності родинної автономії, презумпції її непорушності без вагомих підстав. Держава наважується на втручання лише у разі, коли з сім'єю відбувається катастрофа, вона припиняє виконувати свої суспільні зобов'язання. У ПАР узагалі не застосовується термін "сімейна політика", хоча різні інституціоналізовані структури працюють над відповідним колом питань. У багатьох країнах органи державного управління схильні формулювати й реалізовувати не загальну, цілісну сімейну політику, а програми цільових заходів на користь окремих уразливих груп у межах сімей, застосовуючи надання соціальних

послуг із метою задоволення їхніх потреб. До таких груп, нагадаємо, звичайно зараховують дітей і молодь, людей похилого віку, батьків-одинаків, представників певних меншин і проблемних етнічних категорій. У багатьох країнах світу державну сімейну політику вибудовують на основі спеціальних досліджень сфери родинних відносин. Подекуди до імплементації державної сімейної політики залучаються недержавні організації шляхом проведення спільної діяльності з органами влади та іншими державними структурами, участі в наглядових органах або самостійної, незалежної діяльності. Є й випадки надання громадськості значно ширших повноважень. Наприклад, з-поміж восьми обстежених країн Панама вирізняється тим, що керівники недержавних організацій входять до складу Національної координаційної ради та беруть безпосередню участь у прийнятті рішень стосовно державної діяльності у сфері сімейних відносин.

Підсумовуючи, можна сказати, що державно-управлінська сімейна політика спрямовується на зміцнення, збільшення соціальної потужності сімей і водночас на сприяння всебічному соціоекономічному прогресу суспільства шляхом використання родини як базової структури для проведення відповідної діяльності. Особлива, підвищена увага приділяється таким складникам загальної сімейної політики, що реалізується державами: боротьба проти бідності з метою її викорінення; розвиток піклування про дітей і догляду за ними; заходи в галузі охорони здоров'я; покращення освітнього рівня; надання консультаційних послуг; спеціальна політика допомоги так званим тубільним сім'ям; посилення ролі чоловіків у родинному житті. Складається враження, що останній напрям за ступенем значущості в багатьох країнах і регіонах планети сьогодні вийшов на перший план. Не випадково "найсвіжіша" фундаментальна науково-практична монографія, опублікована Підрозділом соціальної політики та розвитку Департаменту з економічних і соціальних питань ООН, має назву "Чоловіки в сім'ях і управлінська сімейна політика у світі, що змінюється" [5]. А втім, це коло питань потребує окремого, спеціального опрацювання.

Нині в межах ООН уся робота з родинної проблематики вибудовується під кутом зору підготовки до двадцятої річниці Міжнародного року сім'ї, що припадає на 2014 р. У цьому контексті висувається комплекс нових завдань [4, р. 18-19]. А втім, підкреслюється спадкоємність зусиль. Зазначається, що святкування зобов'язує держави-члени ООН перевірити виконання приписів стосовно сімей, що містяться в міжнародно-правових документах, присвячених правам людини, і підсумкових документах головних конференцій та зустрічей на вищому рівні з відповідного кола питань. Воно надає безпрецедентну можливість закріпити за сім'єю почесне місце в порядку денному розвитку та продемонструвати загальне визнання того, що саме на

родинах повинна фокусуватися соціальна політика в інтересах нинішніх і майбутніх поколінь.

Найголовніші цілі відзначення двадцятої річниці Міжнародного року сім'ї полягають у тому, щоб разом поміркувати над оптимальними способами підтримки сімей у виконанні ними соціальних функцій, зробити спільним надбанням кращий досвід здійснення державної сімейної політики, ідентифікувати виклики, з якими сьогодні стикається родина, та порекомендувати ефективні варіанти розв'язання проблем. Генеральний секретар ООН пропонує зосередити увагу на трьох наступних темах: викорінення бідності: шляхи боротьби з родинною бідністю та соціальною ізоляцією; повна зайнятість і гідна робота: гарантування балансу між суспільною працею та сімейним життям; суспільна єдність: способи забезпечення соціальної інтеграції та солідарності поколінь у межах сімей і більших соціальних спільнот. Знаходження нових обґрунтованих відповідей на перелічені питання суттєво доповнить концептуальні засади державної сімейної політики.

Висновки і перспективи подальших розробок. Наукова новизна результатів дослідження полягає в тому, що систематизовано концептуальні засади міжнародного досвіду провадження сімейної політики держави, що відображаються, зокрема, в таких положеннях:

- нові підходи до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики відрізняються більшою гнучкістю, різнобічністю, здатністю органічно поєднувати корисні елементи різних варіантів бачення;

- ключову роль у царині обґрунтування, теоретико-методологічного і науково-методичного забезпечення та опрацювання державної сімейної політики в сучасному світі відіграє Організація Об'єднаних Націй;

- на думку експертів ООН, під час формування та здійснення державної сімейної політики орієнтиром має виступати благополуччя молодших членів родини, створення підґрунтя для їхнього добробуту в перспективі, на подальших, дорослих етапах життєвого шляху;

- ООН відіграє вирішальну роль в утвердженні інтегрального, родиноцентричного підходу в межах соціальної політики держав світу;

- органи державної влади в керованих ними суспільствах повинні долати іманентну ринковій неспроможність до забезпечення матеріально-фінансової рівності між родинами;

- під механізмами державно-управлінської сімейної політики слід розуміти сукупність інститутів, відповідальних за розробку та/або реалізацію сімейної політики і належних до неї програм діяльності;

- державно-управлінську сімейну політику потрібно вибудовувати на підґрунті спеціальних досліджень сфери родинних відносин, широко залучаючи до її формулювання та проведення недержавні організації;

- відзначення ООН двадцятої річниці Міжнародного року сім'ї повинно відіграти велику роль у справі підняття механізмів провадження державної сімейної політики на якісно новий рівень, фокусування саме на родинних соціальної політики країн світу.

Теоретичне значення відповідних положень зумовлюється тим, що вони являють собою важливу сукупність елементів теоретико-методологічної бази створення наукової концепції вдосконалення механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин в Україні на сучасному етапі суспільного розвитку. Їхня практична значущість випливає з можливості та корисності застосування одержаних результатів з метою збільшення результативності та підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи механізмів державного управління у відповідній частині.

Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із ретельним урахуванням результатів найвпливовіших досліджень соціальної політики як підсистеми механізмів державного управління сферою сімейних відносин, що були проведені на межі першого і другого десятиріч нинішнього століття.

Список використаних джерел

1. Approaches to family policies: a profile of eight countries / UN Department of Economic and Social Affairs; Division for Social Policy and Development. - New York : United Nations, 2001. - V, 31 p.
2. *Butterfield A. K.* The dynamics of family policy / A. K. Butterfield, C. J. Rocha, W. H. Butterfield. - Chicago : Lyceum Books, 2010. - XXVII, 445 p.
3. Family-centered policies and practices: international implications / K. Briar-Lawson, H. A. Lawson, and C. B. Hennon, with A. R. Jones. - New York : Columbia University, 2001. - XVII, 462 p.
4. Follow-up to the tenth anniversary of the International Year of the Family and beyond: Report of the Secretary-General / UN General Assembly; Economic and Social Council. - United Nations : New York, 2010 (29 November). - 19 p.
5. Men in families and family policy in a changing world / UN Department of Economic and Social Affairs; Division for Social Policy and Development. - New York : United Nations, 2011. - V, 201 p.
6. On Public Service Day, Ban encourages commitment to good governance // United Nations site. - UN News Centre. - 2011. - 23 June. - Режим доступу : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38814&Cr=good+governance&Cr1=#>
7. UN chief urges governments to pursue family-friendly policies [Електронний ресурс] // United Nations site. - UN News Centre. - 2011. - 15 May. - Режим доступу : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38388&Cr=Gender&Cr1>
8. United Nations. Resolution 44/82 of 8 December 1989 adopted by the General Assembly: International Year of the Family / United Nations // United Nations site. - Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/548/41/IMG/NR054841.pdf?OpenElement>