

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 364.64:347.6

Катерина Арабаджи

## СІМЕЙНА ПОЛІТИКА КРАЇН СВІТУ: ПОЛІТИКА ЯК СИСТЕМА ПОГЛЯДІВ ЧИ ПОЛІТИКА ЯК ПРОГРАМА ДІЙ

У статті виявляються основні відмінності у формуванні та реалізації сімейної політики країн світу з огляду на дві стратегії: *politics* (процес прийняття рішень, улагодження конфліктів, досягнення цілей, інтересів) та *policy* (програма дій). Аналізуються різні підходи до визначення поняття, формування та реалізації сімейної політики: як вплив заходів політики на сім'ю та величину витрат на допомогу сім'ям; як державну та приватну (корпоративну, політику кампаній) сімейну політику; як політику, адресовану безпосередньо до сім'ї (*explicite*), та посередню політику (*implicite*).

**Ключові слова:** сімейна політика, цілі сімейної політики, програми сімейної політики.

Постановка проблеми

Термін «сімейна політика» дотепер не набув єдиного трактування і відображає досить різні підходи як науковців, так і практиків. Так, навіть на національному рівні країн Європейського Союзу не існує загальноприйнятого визначення сімейної політики. Її термінологія варіюється від країни до країни, існує кілька різних тлумачень, що використовуються в літературі. Крім того, спостерігаються значні міждержавні розбіжності щодо організації цієї політики.

Мета

Мета статті – виявити основні відмінності у формуванні та реалізації сімейної політики країн світу з огляду на дві стратегії: *politics* як процес прийняття рішень, улагодження конфліктів, досягнення цілей, інтересів та *policy* як програму дій.

Аналіз останніх  
досліджень і публікацій

Багато вчених досліджували різні аспекти сімейної політики, відтак – регулювання державами проблем сім'ї з огляду на демографічні, ґендерні, фінансово-матеріальні аспекти функціонування цього інституту. Теоретичне опрацювання різних підходів до інтерпретації категорії «сімейна політика» дає змогу прийняти за основу положення про те, що сімейна політика має розглядатися як структурна складова соціальної політики. Характеризуються її сутність, предмет, об'єкт, її взаємозв'язок з соціальною політикою, суб'єкти сімейної політики, функції, принципи здійснення, основні напрями та механізми реалізації сімейної політики. Складністю є те, що така політика зазвичай пов'язана з декількома аспектами життя сім'ї, які регулюють партнерство, батьківство і відображають те, яким чином держава визнає зобов'язання, які випливають з цих відносин.

Недослідженими залишаються питання розмежування цілей політики з огляду на прийняття рішень з метою узгодження інтересів чи реалізації конкретних програм.

Виділення невирішених раніше  
частин загальної проблеми

У наукових розробках з питань сімейної політики основним об'єктом досліджень обираються особливі сфери, такі як система догляду за дитиною, інституційні норми і нормативи, положення і закони (допомога сім'ям, доступність служб або ж забезпечення сім'ї в цілому). Так, у звіті Європейської обсерваторії сімейної політики зазначені дві її важливі особливості [9]. По-перше, розглядається стан в кожній окремій країні, і, по-друге, досліджується вплив заходів політики на сім'ю за допомогою моделювання різних типів сім'ї. При такому підході аналізується вплив пакета допомоги і послуг на різні типи сімей. Подібний метод використовує і Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [12]. При іншому підході у вивченні сімейної політики, що базується на даних державних витрат, головним питанням є обсяг витрат на допомогу сім'ям. Сюди включаються всі грошові допомоги й іноді деякі послуги, у той час як податкові пільги майже не беруться до уваги.

Можна також розглядати сімейну політику в широкому та вузькому значенні. Розглядаючи сімейну політику в широкому політичному контексті, вчені рекомендують аналізувати весь комплекс напрямів соціальної політики, які торкаються інтересів сім'ї (демографічна, ґендерна, економічна, муніципальна та ін.). Відтак, і завдання сімейної політики можуть відрізнятися в рамках прийнятих в літературі підходів до поділу політики на «вузьку» і «широку». Специфіка сучасної сімейної політики визначається наявністю заходів, що доповнюють інші галузі соціальної політики спеціальними формами підтримки, адресованими як сім'ї в цілому, так і окремим її членам.

Відтак, сімейна політика виступає у двох напрямках: по-перше, як простір політичної риторики і правового дискурсу (*politics*), а по-друге, як реальні практики підтримки сім'ї та її членів, заходи державної та громадської матеріальної соціальної допомоги сім'ям (*policies*) [10, с. 421].

Щодо першого, вирізняють державну та приватну (корпоративну, політику кампаній) сімейну політику. Політика, яка проводиться державою, розглядається як суспільне благо по відношенню до громадян країни (для неї відсутня винятковість доступу і конкуренція в споживанні), наприклад, у разі створення системи національної оборони або законодавчої системи.

Водночас, цільові державні проекти в галузі соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я), як правило, припускають деяку конкуренцію в споживанні, тобто відносяться до благ з позитивними зовнішніми ефектами або до соціально значущих благ [2, с. 22], що характеризуються двома основними групами заходів:

- перша група – це заходи освітнього та психологічного характеру, які можуть бути визначені як «підтримка сімейного життя» – планування сім'ї та сексуальне навчання; консультативній сімейній служби;
- друга група – це тимчасова або часткова зайнятість – заміна сім'ї (турбота про дитину та допомога сім'ї – не грошові види допомоги). Друга група включає в себе два типи заходів: «допомога сім'ї» і «система догляду за дитиною», замінюючи собою частково обов'язки сім'ї.

Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї розглядається як цілеспрямований систематичний вплив з боку держави на суспільні відносини та соціальні інститути, від яких залежать оптимальне функціонування й розвиток сім'ї, з метою максимального задоволення потреб особи, сім'ї та суспільства в цілому. Система державного регулювання цих процесів має включати такі складові, як цілі, завдання, функції (напрями) та механізми здійснення, що визначаються особливостями розвитку сім'ї та концентруються у формі державної сімейної політики [4, с. 7–8]. Світовою спільнотою сформульовані пріоритетні для всіх держав завдання сімейної політики.

1. Формування егалітарних (рівноправних) відносин між подружжям в сім'ї.

2. Поліпшення становища неповних сімей, з одним годувальником, з хворими та людьми похилого віку членами сім'ї. Захист сімей від злиднів і поневір'янь, від негативних впливів змін, пов'язаних із економікою, міграцією, урбанізацією, екологією, внаслідок чого сім'я часто втрачає можливість виконувати свої функції.

4. Створення умов, що дозволяють сім'ям приймати грамотні рішення щодо визначення інтервалів між народженням дітей та їх кількості.

5. Запобігання алкоголізації та наркоманії, насильства в сім'ї.

Соціальна та сімейна політика, яка проводиться великими компаніями, відрізняється від державної своїми конкретними заходами. Цікаво, що сімейна політика як така часто починала свій розвиток за допомогою благодійних добровільних, некомерційних організацій. Наприклад, дитячі садки були засновані реформістськими ліберальними педагогами і католицькою церквою, а дитяча допомога була введена роботодавцями на добровільній основі. Пізніше більшість напрямків сімейної політики перейшли в підпорядкування і під контроль державної сімейної політики, але особиста ініціатива та благодійна активність досі відіграють велику роль. З часом деякі напрями соціальної політики, пов'язані з родиною, були об'єднані в одну концепцію «сімейна політика». Така політика характерна для США, де велику роль в допомозі сім'ям з дітьми відіграють благодійні організації, приватний бізнес і церква. Вони надають фінансову підтримку і беруть на себе догляд за маленькими дітьми, а також психологічну підтримку батькам та дітям у важких ситуаціях, сприяють у здобутті освіти і т.ін.

Можна також виділити змішаний (державно-корпоративний) тип сімейної політики, коли держава проводить цілеспрямовану політику щодо стимулювання бізнесу до проведення соціальної політики за такими напрямками: зниження втрат від проведення корпоративної сімейної політики (часткова компенсація витрат на перепідготовку працівників, які перебували у відпустці по догляду за дитиною, витрат на пропаганду здорового способу життя серед працівників, тощо); створення позитивних стимулів до здійснення корпоративної сімейної політики (податкові пільги на благодійність, державне співфінансування корпоративних пенсійних програм); зниження інформаційної асиметрії щодо взаємодії корпорації і сім'ї (розкриття основних схем і механізмів взаємодії).

Другий тип політики передбачає поділ на пряму економічну політику та політику обслуговування і допомоги:

- пряма економічна політика. Сімейна політика відповідає демографічній політиці. Заходи цього типу протиставляються демографічній політиці в основному в її пронаталістському контексті;
- політика, яка пропонує систему обслуговування і допомоги. Сімейна політика має за мету створен-

ня умов для повноцінної реалізації функцій сім'ї як соціального інституту. Однак підтримати сім'ю як соціальний інститут можливо лише допомагаючи окремим сім'ям вирішувати проблеми, надаючи підтримку в їхніх зусиллях впоратися з проблемними ситуаціями, що неминуче виникають у житті. Ця сторона діяльності суспільства, держави описується поняттями «соціальна робота з сім'ями» та «соціальні послуги сім'ям» [1, с. 10]. Така політика може бути названа «непрямою», так як кожен, на кого спрямовані її заходи, отримує обслуговування, виступаючи як споживач. Як правило, влада не організує самостійно таку систему. Зазвичай укладається субпідрядний договір з великою неурядовою організацією або, що зустрічається рідше, з місцевими громадами (громадянським суспільством). У багатьох випадках великі неурядові організації реалізують ті заходи, які заявлені урядом. Соціальне обслуговування сімей здійснюється шляхом надання таких видів послуг: інформаційних, психологічних, соціально-медичних, соціально-педагогічних, соціально-економічних, юридичних. Особливу увагу слід звернути на потребу в юридичних послугах, оскільки на сьогодні є багатодітні, і неповні сім'ї погано обізнані з власними правами та можливостями їх реалізації. Існує також значний попит на інформаційні послуги, які б надавали можливість потенційному споживачеві соціальних послуг зорієнтуватися, куди звертатись, у якій формі, де можна отримати необхідну допомогу і т. ін.

Розгляд сімейної політики як пільг і послуг, що надаються урядом для сімей з дітьми, був дотепер превалюючим підходом. Це охоплює три аспекти [7].

1) грошова допомога для сімей, у тому числі податкові пільги для дітей та грошова допомога тим, хто її потребує (певним категоріям громадян);

2) така пільга як відпустка з догляду за дитиною для працюючих батьків;

3) послуги з догляду за дитиною, в тому числі надання субсидій.

Г. Нейер коротко визначає кожен із цих способів [11, с. 13–16]:

- політика материнства – визначення пов'язаних із зайнятістю заходів щодо захисту жінок під час вагітності, а також матерів та їх новонароджених дітей в період одразу після пологів;
- політика відпустки для батьків з догляду за дитиною, метою якої є надання батькам можливості піклуватися про свою дитину протягом деякого часу (перші кілька років її життя);
- політика догляду за дітьми, яка включає в себе догляд за дітьми, що надається державними чи приватними установами або вихователями;
- політика допомоги на дітей – державні трансферти, що виплачуються на дітей.

Ці чотири політики і обмежують термін «сімейна політика» та складають ядро держави загального добробуту, яка пов'язана з дітонародженням і вихованням дітей. З огляду на акцент у тому чи іншому напрямку, актуалізації сімейної проблематики вибудовувалися різні моделі сімейної політики держав.

В Україні до основних механізмів реалізації сімейної політики віднесено соціальну роботу з сім'ями та надання їм соціальних послуг. Соціальна робота з сім'ями визначається як механізм реалізації сімейної політики, що полягає в наданні допомоги різним типам сімей, які

опинилися в складних життєвих обставинах, для вирішення проблем, що виникли перед ними. Соціальні послуги сім'ям – це комплекс заходів різного характеру, що здійснюються соціальними службами, спрямованих на окремі сім'ї чи групи сімей з метою підтримки їх нормального функціонування. Наголошується, що соціальні послуги не тотожні соціальному захисту, це допомога, яка має індивідуальний характер, спрямована на вирішення не тільки матеріальних, але й психологічних, педагогічних, правових, медико-соціальних та інших проблем [1, с. 17–18].

У залежності від цих підходів можна виокремити моделі сімейної політики, які розрізняються залежно від ступеня можливого втручання держави в життя сім'ї; від моделі сім'ї, якій адресована допомога держави; від набору та обсягу наданої допомоги.

Обидва згаданих підходи до сімейної політики мають певні недоліки. Перший не враховує достатньою мірою змін, які відбуваються з сім'єю, і, по суті, заперечує різноманіття форм сімейного життя, що є невід'ємною характеристикою шлюбно-сімейних відносин на сучасному етапі. Другий підхід характеризується пасивністю щодо змін, які відбуваються з соціальним інститутом сім'ї, зокрема змін, які можна однозначно розцінювати як негативні.

Існування різних поглядів на сутність сімейної політики підкреслює складність і багатоплановість завдань, що стоять перед нею. Західні дослідники вважають, що існує два типи сімейної політики [8]: політика адресована безпосередньо до сім'ї (explicit), та посередня політика (implicit). У першому випадку йдеться про визначені дії (наприклад, програми) для досягнення поставлених цілей, які стосуються сім'ї як цілості або ролі індивідуальних осіб в сім'ї. Сімейна політика explicit може включати політику населення (про- або антинаталістичну), соціальну допомогу, пов'язану з турботою та вихованням дітей, допомогу для працюючих батьків, медичну опіку над матір'ю і дитиною. В країнах, які ведуть безпосередню сімейну політику, засновуються спеціальні інституції в рамках структури уряду, які покликані координувати дії стосовно сім'ї. У другому випадку (implicit) йдеться про діяльність в інших ділянках політики держави, які реалізують цілі, не пов'язані безпосередньо з сім'єю, але які тягнуть за собою важливі наслідки для функціонування сім'ї (подолання безробіття, податкова політика).

З огляду на основні цілі, які формулюються в сімейних політиках країн, можна сказати, до якого типу політики вони тяжіють. Такі цілі, як зниження рівня безробіття або бідності, оптимізація чисельності населення, боротьба з браком трудових сил, зниження соціальних витрат або ж зміна/збереження ґендерних відносин – можуть асоціюватися з заходами сімейної політики. Як наслідок, сімейна політика може охоплювати суперечливі й навіть протилежні цілі.

Цілі, а також інструменти сімейної політики змінюються з плином часу і в різних країнах. Бельгія робить акцент на ротації і гнучкому ринку праці. Сімейна політика в Нідерландах й Великобританії слідує принципам надання пріоритету ринку праці і ринку послуг шляхом заохочення динаміки цих ринків. У Великобританії акцентується забезпечення гідного рівня життя дітей, а також заходи з надання їм достатньої допомоги [14], зокрема, була збільшена дитяча допомога для сімей з низькими доходами, збільшувався розмір допомоги з догляду за малолітніми дітьми [5, с. 91]. У німецькомовних країнах (Австрія і Німеччина) сімейна політика зосереджується на матерях та сприянні їх влаштування

на ринку праці. Так, з 1 січня 2007 р. у Німеччині вступила в дію урядова програма, яка пропонує фінансові заохочення, які б спонукали працюючих жінок мати дітей. Наступним кроком стало прийняття в 2008 р. нового закону, який встановлює право на місце в дитячому закладі для кожної дитини у віці, починаючи з одного року [5, с. 94]. Загалом, на сьогодні, радикальна зміна мети політики у багатьох країнах ОЕСР стосується ролі жінок і в більш загальному сенсі – ґендерних відносин [13].

Аналіз змісту цілей ЄС дозволяє знову ж таки виділити три ключових аспекти сімейної політики: 1) благополуччя дітей, 2) ґендерна рівність, 3) балансування роботи і сімейного життя. Ці три аспекти взаємопов'язані і розвиток в одній сфері часто залежить від розвитку в іншій.

Всі перераховані завдання рівною мірою актуальні для України, й сформульовані в концепції державної сімейної політики. Серед них: зміцнення інституту сім'ї, відродження та збереження духовно-моральних традицій внутрішньосімейних відносин; стимулювання сімейного благополуччя; підвищення рівня добробуту сімей, у тому числі створення умов для їх самозабезпечення; забезпечення якісної та доступної дошкільної та шкільної освіти; скорочення частки дітей, які залишилися без піклування батьків; стимулювання усиновлення; патронатний супровід дітей, які залишилися без піклування батьків; створення соціальних центрів підтримки сімей з дітьми з метою збереження сім'ї та недопущення відбирання дітей; формування позитивної «просімейної» громадської думки; стимулювання діяльності громадських «просімейних» організацій, що відстоюють традиційні національні уявлення про сім'ю.

У радянські часи реалізувалася патерналістська (державницька) політика, коли сімейна та репродуктивна поведінка радянських громадян була підпорядкована інтересам держави, що позбавляло сім'ю автономії в обмін на наданий захист і підтримку. На сьогодні пропагується «ідеологія загальнолюдських цінностей, пріоритет інтересів сім'ї та особистості, партнерські відносини сім'ї і держави, її інститутів, які не підміняють сім'ю, а розділяють з нею відповідальність за створення умов її функціонування» [3]. В пострадянський період змінюються відносини між державою та сім'єю, принцип максимальної участі і втручання змінюється орієнтацією на партнерство, коли і держава, і сім'я стають суб'єктами сімейної політики, спільно беручи участь у здійсненні соціального піклування про дітей. Крім того, збільшується число акторів, які діють в межах сімейної політики, крім сім'ї та держави до неї долучаються робітники, громадські об'єднання, політичні партії, професійні спілки, релігійні конфесії, благодійні фонди, зарубіжні організації, юридичні та фізичні особи [6]. Отже, можна говорити про переорієнтацію стратегії сімейної політики на конкретні програми дій.

На сьогодні головним завданням сімейної політики стає зміцнення самого інституту сім'ї, суспільне визнання цінностей сімейного способу життя, цінностей дітонародження та виховання дітей як головної умови сталого функціонування суспільства. Україна знаходиться в стані глибокої демографічної кризи, подолати яку може тільки така сімейна політика, яка системно розуміється і поступово реалізується за допомогою конкретних програм дій. Від її результативності залежить вирішення всіх без винятку проблем сучасної держави – від забезпечення безпеки до конкурентоспроможної економіки і, в кінцевому рахунку, проблем історичного виживання країни.

Зінаїда Балабаєва

ТЕОРІЯ ЗМІНИ ЕЛІТ:  
КЛАСИКА І СУЧАСНІСТЬ

1. Вакуленко С. М. Оптимізація сімейної політики в умовах сучасного українського суспільства. – Спеціальність 22.00.04 – спеціальні та галузеві соціології. – Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук. – Харків – 2007. – 26 с.

2. Козлов В. А. Институциональный подход к разработке семейной политики. – М.: Институт экономики РАН, 2010. – 51 с.

3. Ловцова Н. «Здоровая, благополучная семья – опора государства»: гендерный анализ семейной социальной политики // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – № 3/4. – С. 323–340.

4. Мельничук Л. М. Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л. М. Мельничук. – К., 2009. – 20 с.

5. Степанова Н.М. Государственная семейная политика в странах западной Европы (1990 – 2000-е годы) // Субдисциплина: гендерная политология. – №3. – 2010. – С. 88–95.

6. Чернова Ж. В. Семейная политика в современной России: «пятый нацпроект» // Человек. Сообщество. Управление. – 2011 – №2. – С. 100-112.

7. A Cross-National Comparison of Family Policy. – Public Policy Research Centre, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, 2008. – 209 p.

8. Hagen, K. (19920. 'The social dimension: a quest for a European welfare state' in: Z. Ferge and J.E. Kolberg (eds). Social Policy in a Changing Europe. (Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, Co: Westview Press): 281–303. European Observatory on National Family Policies [EONFP] (Ed.) Developments in National Family Policies in [year]. – Brussels: European Commission, General Directorate. – Vol. 5. – 1989. – P. 1-43.

9. Kaufmann F.-X. Politics and policies towards the family in Europe: A framework and an inquiry into their differences and convergences. Family life and family policies in Europe: Problems and issues in comparative perspective. – Oxford, OUP Publ., 2002. – Vol. 2. – P. 419–477.

10. Neyer G. Family Policies and Low Fertility in Western Europe. MPIDR Working Paper WP 2003-021 / Gerda Neyer. – Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research, JULY 2003. – 63 p.

11. Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]: The Tax Benefit-Position of Selected Income Groups of a Typical Worker in OECD Member Countries of Production Workers [year – year]. – Paris: OECD, 1978. – Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org>.

12. Saraceno Ch. Family policies. Concepts, goals and instruments / Chiara Saraceno // Collegio Carlo Alberto. – № 230. – December, 2011. – 20 p.

13. Sigle-Rushton W. England and Wales: Stable fertility and pronounced social status differences // Demographic Research. – 2008. – Vol. 19. – P. 455–502.

*У статті розглядаються деякі класичні положення теорії зміни (циркуляції) еліт В. Парето та інших представників теорії еліт (Г. Моска і Р. Михельса), які дозволяють провести паралелі з сучасністю, зрозуміти особливості політичного процесу наших днів. Представлені також сучасні теорії еліт, на тлі яких можливо визначити специфіку процесу зміни еліт в сучасних пострадянських умовах.*

**Ключові слова:** політична еліта, циркуляція еліт, теорія еліт, сучасний політичний процес, номенклатура, соціальний ліфт.

☞ Сучасний політичний процес в усьому світі, і в Україні зокрема, гостро ставить питання про шляхи зміни еліт при владі, якості еліти, шляхи поповнення еліт, особливості цих процесів в різних країнах. Особливо це стає актуальним у переломні моменти життя суспільства, коли нове поповнення еліти має доленосне значення. У демократичних державах еліти виконують важливі суспільні функції, пов'язані з державним управлінням, тому якість еліти, її здатність приймати важливі державні рішення виходить на перший план серед завдань модернізації суспільства. Багато відповідей на ці питання ми можемо знайти в класичних теоріях еліт.

☞ Вітчизняні дослідники теорії еліт, серед яких В. Андрущенко, І. Белебега, А. Колодій, Б. Кухта, М. Пірен, М. Шульга, В. Полохало та інші, і російські Г. Ашин, Є. Охотський, В. Пастухов, О. Крюков в своїх роботах аналізували особливості класичних теорій еліт. Зокрема, в центрі їх наукового аналізу – питання місця і ролі еліти в політичному процесі, оцінки класиками теорії еліт проблем формування політичної еліти, а також проблеми формування національної політичної еліти в сучасних умовах, її структури та впливу на процеси модернізації суспільства.

☞ Метою цієї статті є аналіз поглядів класиків теорії еліт В. Парето, Г. Моски і Р. Михельса на причини зміни еліт при владі, шляхи цього процесу, а також можливості використання висновків класиків для розуміння сучасного політичного процесу в постсоціалістичних країнах.

В. Парето належить першість в обґрунтуванні теорії зміни або «циркуляції» еліт. Сам термін «еліта» з'явився в кінці XIX – на початку XX століть. У роботах класиків теорії еліт частіше використовувався термін «аристократія», «правлячий клас» та ін. Якість еліти є найважливішим моментом в її стійкості і збереженні свого впливу. В. Парето вказував на «дві головні якості керуючих: вміння переконувати, маніпулюючи людськими емоціями, і вміння застосовувати силу там, де це необхідно. Ці здібності є взаємовиключними. Уряди правлять або застосовуючи силу, або за допомогою угодовства і умовлянь. Згода і сила є інструментами управління на всьому протязі історії» [цит. за 4].

Однак, як зазначав В. Парето, не слід плутати насильство з силою, насильство часто супроводжує слабкість. «Зустрічаються індивіди і класи, що втратили могутність і здатність утриматися у влади, що ставали все

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета