

УДК 323:247.61

Катерина Арабаджи

здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПРОГРАМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано проблеми державної сімейної політики в Україні, здійснено аналіз деяких програм, спрямованих на її реалізацію. Автором виявлено чинники, що впливають на виконання завдань державної сімейної політики на місцевому рівні, та визначено принципи формування програм. Доведено, що прийняття і реалізація цільових програм є однією з найбільш ефективних форм державної підтримки різних категорій населення в рамках реалізації державної сімейної політики.

Ключові слова: державна сімейна політика, програми реалізації, ефективність реалізації, органи публічної влади.

Kateryna Arabadgi

REALIZATION OF FAMILY POLICY PROGRAMS IN UKRAINE

This paper analyzes the problems of the national family policy in Ukraine, studies the major programs for its implementation. The author has identified the factors that affect the realization of national family policy at the local level as well as principles of programs' formation. It is proved that the adoption and implementation of target-oriented programs is one of the most effective forms of governmental support for different groups of people within the framework of national family policy realization.

Keywords: national family policy, programs implementation, the efficiency of implementation, public authorities.

Екатерина Арабаджи

ПРОГРАММЫ РЕАЛИЗАЦИИ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы проблемы государственной семейной политики в Украине, осуществлен анализ основных программ, направленных на ее реализацию. Авром выявлены факторы, влияющие на выполнение задач государственной семейной политики на местном уровне, и определены принципы формирования программ. Доказано, что принятие и реализация целевых программ является одной из наиболее эффективных форм государственной поддержки различных категорий населения в рамках реализации государственной семейной политики.

Ключевые слова: государственная семейная политика, программы реализации, эффективность реализации, органы публичной власти.

✎ Важливу роль у реалізації сімейної політики на рівні держави, регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць відіграють державні цільові програми. Державні цільові програми є практичним втіленням програмно-цільового методу планування для вирішення важливих суспільних проблем [3, с. 37]. Державні цільові програми покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових, виробничих, кадрових та інших ресурсів на пріоритетних напрямках сімейної політики. Такі програми дають змогу: сконцентрувати ресурси для реалізації сімейної політики; об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалій період.

Основна тенденція сімейної політики на регіональному та місцевому рівнях подібна з тенденціями, характерними для всіх заходів соціальної політики: зростання відповідальності регіонів за реалізацію заходів сімейної політики одночасно зі зменшенням власних джерел фінансування, що призводить до неефективності реалізації заходів, так як соціальна сфера традиційно фінансується за залишковим принципом, до того ж у ке-

рівництва регіонів немає прямого зв'язку з виборцями і, отже, стимулів до збільшення лояльності населення за рахунок соціальних програм.

Відповідальність, реалізація та фінансування сімейної політики розділені між органами влади таким чином, що, з одного боку, система координації налагоджена слабо, а з іншого – відповідальність за виконання покладається на тих, хто не в змозі забезпечити фінансування даних програм. У результаті реалізація програм опиняється під загрозою, систематично недофінансуються програми соціально-демографічного розвитку на державному і регіональному рівнях, створюється додаткове податкове навантаження на роботодавця.

✎ Сімейна політика як один із напрямків соціальної політики є предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених і розглядається з точки зору історичних, економічних політичних, соціальних аспектів її реалізації, а саме в роботах таких дослідників: Г. Заїкіна, Н. Арістова, З. Алігаджієва, А. Гурко, Л. Вишневський,

М. Панкратова. Ґрунтовними є наукові праці з цих питань таких українських фахівців, як О. М. Балакірева, Л. В. Чуйко, О. В. Макарова, Н. М. Комарова, М. Ф. Головатий, М. П. Перепелиця, О. О. Яременко та інших, що базуються на науково-практичних дослідженнях.

Незважаючи на широке коло наукових публікацій з питань сім'ї, державної сімейної політики та її реалізації, недостатньо уваги приділено дослідженню цільових та інших видів програм як однієї з найбільш ефективних форм реалізації державної сімейної політики.

Більшість вчених у своїх працях приділяли увагу окремим аспектам реалізації сімейної політики в Україні, зокрема й у сучасних умовах. Тому мета статті – обґрунтувати доцільність використання програмно-цільового методу реалізації державної сімейної політики як найбільш ефективного механізму на регіональному та місцевому рівнях.

Сімейна політика є комплексом заходів, націлених на вирішення тих чи інших проблем сімей. Основними з них є соціальні програми та соціальні послуги щодо сімей. Соціальну програму можна визначити як «систему взаємопов'язаних дій або заходів, спрямованих на досягнення певних результатів у соціальній сфері, забезпечену матеріальними та організаційними ресурсами» [6, с. 36]. Як правило, соціальний і соціально-економічний ефект соціальних програм полягає у підвищенні якості життя населення або окремих його груп (у нашому випадку – сімей).

Як правило, реалізація програм викликає значну реакцію у суспільстві: позитивну – при збільшенні соціальних витрат і негативну – при їх зменшенні. Таким чином, перед виборами, як правило, спостерігається зростання подібних витрат, а непопулярні рішення проводяться в середині електорального циклу. Провал програм соціальної (і сімейної як частини соціальної) політики може означати серйозний політичний проґраш, тому відповідальність за виконання даних заходів повинна бути високою [5, с. 19].

Необхідність пошуку альтернативних програм диктується можливістю вибрати найефективнішу з них, тобто ту, яка за найменших витрат досягла б поставленої мети. Пропозиції щодо можливих альтернатив, зокрема, можуть виходити від фахівців зацікавлених міністерств, які пропонують початковий набір варіантів для дослідження, від громадських організацій, ЗМІ тощо.

Важливу роль у реалізації сімейної політики на рівні держави, регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць відіграють державні цільові програми. Державні цільові програми є практичним втіленням програмно-цільового методу планування для вирішення важливих суспільних проблем, що передбачає [3, с. 37]:

- визначення проблеми та формулювання цілей діяльності;
- розроблення й реалізацію програми, спрямованої на досягнення визначених цілей;
- систематичний контроль за якістю та результатами діяльності, передбаченими програмою;
- коригування заходів, спрямованих на реалізацію цілей.

Державні цільові програми покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових, виробничих, кадрових та інших ресурсів на пріоритетних напрямках сімейної політики. Такі програми дають змогу: сконцентрувати ресурси для реалізації сімейної політики; об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період. Таким чином, державна цільова програма – це нормативно закріплений план дій

державних органів влади, що передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної сімейної політики.

Базовим способом реалізації завдань державної сімейної політики на місцевому рівні є формування переліку саме соціальних гарантій певним категоріям сімей і забезпечення їх адресного доведення до одержувачів.

Проблемними, в контексті співвідношення прав і обов'язків органу місцевого самоврядування в реалізації сімейної політики, вбачаються питання:

- відсутність чіткої ідентифікації можливих (альтернативних видів їх джерел) доходів сімей [7]. Так, отримана сім'єю за рахунок місцевого бюджету матеріальна допомога може послужити підставою (підвищити сукупний дохід сім'ї) для відмови у виплаті державної матеріальної допомоги (позбавлення статусу сім'ї - «незаможна»);
- практично повне перекидання матеріальної складової програми по забезпеченню соціальним житлом багатодітних сімей на орган місцевого самоврядування;
- відсутність у органів місцевого самоврядування (бюджет яких є одним із джерел наповнення загальнодержавного фонду) будь-яких контрольно-розпорядчих повноважень у сфері державного пільгового, довгострокового кредитування молодих сімей на будівництво (реконструкцію) та придбання житла.

У ході дослідження було проаналізовано реалізацію сімейної політики на прикладі м. Одеси. Профільними, в контексті реалізації муніципальної сімейної політики, виконавчими органами Одеської міської ради згідно з Положеннями про них є:

- служба у справах дітей, на яку покладено забезпечення додержання вимог законодавства щодо встановлення опіки та піклування над дітьми, їх усиновлення, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї. Подання пропозицій до проектів регіональних програм, планів і прогнозів у частині соціального захисту, забезпечення прав, свобод і законних інтересів дітей;
- міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, фахівці якого забезпечують безпосередній соціальний аудит та супровід членів кожної конкретної категорії сімей;
- міська служба у справах дітей, сфера компетенції якої включає вжиття заходів щодо протидії проявам насильства в сім'ї, розвиток сімейних форм виховання (прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу), подолання наслідків батьківської безвідповідальності та наслідків соціального сирітства;
- департамент освіти і науки, одним з основних завдань якого є вирішення спільно з іншими виконавчими органами міської ради відповідно до законодавства питання про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем). Надає допомогу органам опіки й піклування у своєчасному влаштуванні в заклади освіти на повне державне утримання дітей, які втратили батьків або залишилися без їх піклування;
- департамент праці та соціальної політики і підпорядковані йому районні управління соціального захисту населення та територіальні центри

департамент праці та соціальної політики, за допомогою яких забезпечується доведення до одержувачів муніципальних соціальних гарантій (матеріальної та натуральної допомоги).

Зазначені структурні підрозділи є виконавчими органами міської ради, головними розпорядниками цільових асигнувань бюджету міста. Функції куратора цих органів міської ради виконує конкретний заступник Одеського міського голови, загальний контроль за їх діяльністю забезпечують профільні постійні депутатські комісії міської ради.

Ці ж підрозділи здійснюють постійний зв'язок з громадськими організаціями, статутні цілі яких відповідають завданням державної сімейної політики, науковими центрами, які працюють в напрямку сімейної медицини, психології, соціології, етики, гендерної рівності тощо.

Пріоритетними для міста проблемами сфери сімейної політики визначено:

- задоволення попиту, в першу чергу молодих сімей, в окремому, сприятливому для виконання репродуктивних функцій, житлі;
- надання об'єктивно достатньої за обсягами та формами соціальної допомоги більш ніж 1,5 тис. багатодітних (3 і більше дітей) сім'ям одеситів, в яких виховується близько 7 тис. дітей [2]. З цією метою ця категорія сімей (мати і кожна дитина до 18 років) стали одержувачами електронної картки одесита, на яку, за рахунок коштів міського бюджету, щомісяця нараховуються кошти для придбання хлібобулочних виробів, оплати комунальних платежів, а незабаром (за наявності коштів) – і на придбання медикаментів, забезпечення потреб дитини, що йде до першого класу, проїзд у громадському транспорті тощо;
- подолання негативних наслідків соціального сирітства. Для цього в бюджеті м. Одеси щорічно збільшується обсяг фінансування на створення (утримання) прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, дитячих притулків, на базі яких організовується процес усиновлення, опіки;
- забезпечення умов для повної функціональної спроможності сімей, в яких виховуються діти-інваліди. З прийняттям відповідної міської програми втрачає гостроту проблема транспортного (міські автобуси, інва-таксі, модернізація світлофорів) обслуговування інвалідів, зокрема візочників;
- створення умов для усвідомленого залучення сімей до здорового способу життя (фізичної культури і спорту).

Фінансування реалізації сімейної політики на рівні міста здійснюється за програмно-цільовим принципом, шляхом затвердження кошторисів витрат на кожен із запланованих у цьому напрямку заходів. Основні суми бюджетних видатків розподілено між головними розпорядниками коштів – управлінням соціального захисту населення та управлінням молодіжної та сімейної політики, районними адміністраціями міської ради.

Принцип пропорційності витрат бюджетів вищого (державний, обласний) та міського рівнів передбачений тільки при фінансуванні державної програми молодіжного житлового кредитування, утримання дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей. Велика частина витрат здійснюється з державного бюджету, частка місцевого бюджету складає до 30 % від загальної суми.

Одеська міська рада є першим органом місцевого самоврядування України, який використовує для вирішення пріоритетних проблем міської територіальної громади

механізм муніципального соціального замовлення. Дана практика передбачає проведення конкурсу соціальних проектів, учасники якого – громадські організації – пропонують свої шляхи вирішення проблем, які отримують фінансування за рахунок бюджету міста. Одна з конкурсних номінацій – «Соціальна підтримка сім'ї, материнства та дитинства» – передбачає партнерство з органом місцевого самоврядування у сфері реалізації сімейної політики. Виконавці такого соціального замовлення Одеської міської ради активно залучають до співпраці наукові, експертні установи, є видавцями цілого ряду науково-популярних праць, розповсюджуваних серед сімей одеситів, шкіл, ВНЗ. Найактивнішими та професійними експертами є представники таких вищих навчальних закладів Одеси, як Національний університет ім. І. І. Мечникова, Південноукраїнський педагогічний університет, Державний медичний університет, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Представники середнього і великого бізнесу вбачають свою роль щодо реалізації муніципальної сімейної політики в тому, щоб адаптувати власні рекламні, такі, що передбачають систему знижок, проекти до попиту різних категорій сімей. У торговельних мережах міста формуються спеціальні (за асортиментом і цінами) відділи. В останній перед початком нового навчального року тиждень традиційно проводиться акція «Дні дитинства», у рамках якої дітям із соціально вразливих категорій сімей надаються знижки при відвідуванні перукарень, хімчисток, користуванні громадським транспортом, атракціонами, кінотеатрами тощо. За чинним між виконавчими органами міської ради та адміністраціями закладів культури і мистецтва договором, багатодітні родини безкоштовно відвідують вистави, деякі з яких плануються саме для цієї категорії глядачів.

Перспективним в плані актуальності для сімейного середовища, соціально-економічного ефекту, міжнародних відносин, бачиться питання активізації сімейної форми міжнародного (формат СНД) туризму. Організація турів, програма яких рівною мірою задовольняла б попит і батьків, і дітей, сприяла популяризації народних сімейних традицій, творчості, шанобливого і дбайливого ставлення до інституту сім'ї представників різних етносів та релігій, безсумнівно, сприяла б подоланню конфліктності, міжетнічної толерантності. Туристичний потенціал м. Одеси увібрав у себе всі необхідні для реалізації такого туристичного проекту складові.

Останнє соціологічне опитування в сфері сімейної політики проводилося в Одесі в рамках всеукраїнської паспортизації багатодітних сімей. Його підсумки щодо самооцінки респондентами рівня власного матеріального достатку практично збіглися з висновками Світового Банку, згідно з якими українські багатодітні сім'ї – найбільш малозабезпечена частина населення, що об'єктивно потребує комплексної державної підтримки.

Інформаційне забезпечення процесу реалізації муніципальної сімейної політики передбачає: значні обсяги соціальної реклами, безкоштовно поширюваних в міській мережі рекламних носіїв, обов'язкове розміщення інформації на офіційному сайті Одеської міської ради та в її друкованих виданнях, проведення громадських слухань за участю органів самоорганізації громадян.

✎ Таким чином, розробка програм реалізації сімейної політики на регіональному та муніципальному рівнях сприяє вирішенню існуючих протиріч між нормативно-правовим і організаційно-технологічним забезпеченням реалізації державної сімейної політики.

З метою забезпечення практичної реалізації сімейної політики органів публічної влади на основі соціально-економічного потенціалу тієї чи іншої території необхідно передбачити:

- розвиток програмно-цільового підходу до формування та здійснення сімейної політики з урахуванням загально-регіональних та місцевих інтересів;
- підвищення ролі органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань у забезпеченні підтримки сім'ї;
- розробку в рамках регіонального законодавства нормативної правової бази сімейної політики;
- організацію підготовки і підвищення кваліфікації кадрів, у тому числі державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які займаються проблемами сім'ї;
- забезпечення експертної, консультативної та науково-методичної допомоги у сфері сімейної політики відповідним органам влади, місцевого самоврядування;
- залучення позабюджетних джерел фінансування регіональної та місцевої сімейної політики;
- розробку регіонального та місцевого поетапного плану реалізації державної сімейної політики – визначення системи напрямків, практичних заходів, механізмів реалізації державної сімейної політики.

Література.

1. Вакуленко С. М. Сімейна політика держави: підходи до визначення та основні проблеми / С. М. Вакуленко // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: Збірник наукових праць. У 2-х т. Т. 2. – Харків: Видавничий центр Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, 2006. – 514 с. – С. 416–419.
2. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.
3. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навчальний посібник. – К. : Центр громадської експертизи, Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. – 176 с.
4. Дзех Н. Вдосконалення системи надання соціальних пільг в Україні / Н. Дзех // Науковий блог НАУ «Острозька Академія». Аналітична стаття, травень 2012. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2012/vdoskonalennya-systemy-nadannya-sotsialnyh-pilh-v-ukrajini/>.
5. Козлов В. А. Институциональный подход к разработке семейной политики / В. Козлов. – М. : Институт экономики РАН, 2010. – 51 с.
6. Макарова О. В. Державні соціальні програми : теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки : монографія / Олена Володимирівна Макарова. – К. : Ліра. – К., 2004. – 328 с.
7. Петрина К. Д. Зміни політики соціального захисту: світовий досвід // Матеріали круглого столу «2025 рік: нові демографічні виклики для України» (20.01.2011, ІДСД імені М.В.Птухи НАН України; м. Київ).