

УДК 351.83:316.362

Л. Пасєка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління у сфері сімейної політики. Визначено основні напрямки та завдання державної сімейної політики. Проаналізовано актуальні питання функціонування і розвитку сім'ї та фактори, що їх зумовлюють.

Ключові слова: сімейна політика, державна сімейна політика, молоді сім'ї, допомога сім'ям із дітьми.

Стабільність держави, розвиток суспільства залежать від економічного, соціального, фізичного та духовного здоров'я сім'ї. Становище сім'ї, своєю чергою, залежить від ставлення держави до її проблем, інтересів і потреб. У ході реформування економічної та соціальної сфери Української держави з'явилися несприятливі фактори, які негативно позначилися на становищі сім'ї. Виникнення сучасних проблем функціонування та розвитку сім'ї насамперед зумовлено: зниженням престижу сім'ї, нівелюванням сімейних цінностей у суспільстві; суспільною нестабільністю та знеціненням важливих моральних принципів – порядності, доброти, відданості, взаємодопомоги тощо; невідповідністю молоді до подружнього життя; низьким рівнем культури населення у питаннях збереження здоров'я та планування сім'ї, внутрішньосімейних стосунків, запобігання насильству в сім'ї; недостатнім рівнем педагогічної культури батьків, їх відповідальності за здоров'я та виховання дітей; незадовільним рівнем життя багатьох сімей, слабкою мотивацією до самозабезпечення.

Соціально-економічні, соціально-психологічні та морально-етичні фактори, що зумовлюють проблеми функціонування сім'ї, потребують формування цілісної системи заходів, застосування комплексного підходу до їх вирішення, що можливо лише на основі програмно-цільового методу, функціонування механізмів державного управління в галузі сімейної політики та їх нормативно-правового забезпечення.

Дослідженням сімейної політики займалися такі вітчизняні науковці та практики, як: В. Довженко, С. Толстоухова, А. Мішин, Л. Ковальчук, В. Узніченко, М. П'яницькій, Л. Короткова, О. Вихрова, Л. Мелешко, Я. Шевченко та інші; російськи вчені: Ж. Чернова, О. Кайлова, В. Елізаров, Г. Сабітова, С. Дармодехін, О. Дорохіна, Т. Клімантова, А. Пьянов, а також зарубіжні дослідники: S. Kamerman, A. Kahn, G. Esping-Andersen, D. Coleman.

Державна сімейна політика не лише є складовою частиною діяльності уряду України, але й проголошена її пріоритетним напрямком. Вона повинна: системно вирішувати завдання зміцнення сім'ї та сімейних цінностей; забезпечувати її інтереси у процесі суспільного розвитку; здійснювати експертизу життєдіяльності сім'ї, а також будь-яких рішень, нормативно-правових актів, які приймаються органами державної влади щодо їх відповідності меті та принципам державної сімейної політики; забезпечити створення необхідних умов для реалізації сім'єю своїх функцій на основі власної трудової

діяльності, активізації суб'єктної ролі сім'ї у процесі здійснення державної сімейної політики; забезпечити захист соціально незахищених сімей [1].

Для підвищення ефективності механізмів державного управління у сфері сімейної політики необхідне, насамперед, досконале нормативно-правове забезпечення. Конституція України [2] містить статті, що конкретизують зміст державної політики щодо сім'ї. Це, зокрема, ст. 32, що гарантує невтручання в особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією, ст. 48 – право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, ст. 51 – про шлюб та охорону державою сім'ї, дитинства, материнства, батьківства. Відповідно до цих норм визначаються основні соціальні права і гарантії сім'ї, які забезпечуються як чинним законодавством, так і механізмами державного управління.

Найважливіші питання, пов'язані зі створенням та функціонуванням сім'ї як соціального інституту, регламентовані Сімейним кодексом України [3]. Серед основних його положень – зміцнення сім'ї як соціального інституту і союзу конкретних осіб, побудова сімейних стосунків на паритетних засадах, на взаємній любові та повазі, взаємодопомозі і підтримці, захист прав матері та батька, забезпечення кожної дитини сімейним вихованням, захист дитини, яка позбавлена батьківської опіки, надання їй можливостей для духовного і фізичного розвитку. Регулювання сімейних відносин здійснюється з урахуванням права на таємницю особистого життя учасників, їхнього права на особисту свободу та недопущення втручання в сімейне життя, рівних прав і обов'язків жінки і чоловіка у шлюбі і сім'ї, з максимальним урахуванням прав та інтересів дітей, визначених Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про права дитини, іншими міжнародними актами, визнаними в Україні, Законом України “Про охорону дитинства” [4].

Концепція державної сімейної політики, схвалена Постановою Верховної Ради України № 1063-14 від 17.09.1999 р. [5], визначає загальну стратегію, пріоритетні напрямки державної сімейної політики, передбачає здійснення системи відповідних заходів, утверджує основні принципи сімейної політики. Однак зазначена концепція не містить визначення основних понять у сфері державної сімейної політики. Зокрема такі поняття, як: “сімейна політика”, “державна сімейна політика”, “категорії сімей” не подані у формі дефініцій, що призводить до різного тлумачення та змістовного наповнення цих термінів. Така ситуація свідчить про недосконалість відповідних концептуальних засад, пов'язаних із розумінням сутності сучасної сім'ї, особливостей становлення сімей, потребами сімей з дітьми та бездітних родин.

Для реалізації Концепції державної сімейної політики була затверджена Державна програма підтримки сім'ї на період до 2010 р. [6]. Однак цій програмі властива переважно соціальна спрямованість, хоча окремі її положення передбачали нормативно-правове врегулювання, зокрема питання щодо надання державної підтримки та матеріального забезпечення окремим категоріям сімей, однак не враховували основних аспектів функціонування та розвитку сім'ї. Недостатній обсяг фінансування зазначеної програми спричинив її неналежне виконання. Наприклад, не було забезпечено рівного доступу різних категорій сімей до соціальних послуг, не створено систему підготовки молоді до сімейного життя та відповідального ставлення до батьківства, не досягнуто збільшення кількості зареєстрованих шлюбів і дітей, народжених у сім'ї, не проведено інформаційних та рекламних кампаній, спрямованих на формування позитивного іміджу сім'ї.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 325-р від 31.05.2012 р. схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 р. [7], яка розроблена з метою реалізації завдань підготовки молоді до життя у подружжі, формування усвідомленого та відповідального батьківства і материнства, ефективного планування сім'ї, зниження кількості розлучень, забезпечення надання адресної підтримки та проведення превентивної роботи з особами, які опинились у складних життєвих обставинах.

Міністерство соціальної політики разом із іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади розробляє проєкт Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 р. Програму передбачається виконати у три етапи: перший – формування позитивного іміджу сім'ї шляхом проведення широкомасштабних державних та регіональних інформаційних кампаній; другий – формування у молоді свідомого ставлення до вступу у шлюб з метою створення міцної, самостійної сім'ї, народження бажаних дітей шляхом організації діяльності шкіл підготовки молоді до вступу у шлюб та відповідального батьківства; третій – забезпечення соціального супроводження сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, та сімей, які перебувають у зоні ризику щодо потрапляння у такі обставини, з метою збереження сім'ї, запобігання вилученню дітей із сім'ї, протидії насильству в сім'ї, надання необхідних соціальних послуг шляхом проведення ефективної превентивної роботи.

Безперечно, що основою державної сімейної політики є діяльність, спрямована на поліпшення демографічної ситуації. Незаперечно, що внутрішня соціально-демографічна ситуація, режим відтворення населення, кількісний та якісний його склад можуть стимулювати або гальмувати соціально-економічний розвиток держави. У 2004 р. схвалено Концепцію демографічного розвитку на 2005 – 2015 рр. [8], в якій значне місце приділяється розвитку сім'ї, зокрема молоді, виділяються причини загострення проблем формування та розвитку сімей, розглядаються перспективи змін шлюбно-сімейної ситуації в країні та визначені основні завдання, умови і заходи щодо поставлених завдань відносно демографічного розвитку сімей. У 2006 р. були затверджені Стратегія демографічного розвитку на період до 2015 р. [9] та Державна програма “Репродуктивне здоров'я нації на період до 2015 року” [10]. Зазначена програма, зокрема, передбачає, що основні ресурси та зусилля будуть спрямовані на соціально-економічну підтримку молодих сімей, заохочення сімей до народження дітей, планування сім'ї тощо.

Очікувати підвищення рівня народжуваності неможливо без забезпечення умов для реалізації прав і гарантій для матерів під час вагітності, для матері/батька після народження дитини. Основою для створення таких умов слугує низка законодавчих норм, які закріплені в Кодексі законів України про Працю.

Відповідно до Закону України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” [11] призначається державна допомога сім'ям з дітьми, зокрема: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами; одноразова допомога при народженні дитини; допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням; допомога при усиновленні дитини; допомога на дітей одиноким матерям; допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми. Протягом 2012 р., як було повідомлено на засіданні Уряду України 31 травня 2012 р., допомога при народженні дитини зросла і буде підвищуватись у п'ять етапів: до кінця року вона сягне 28830 грн на першу дитину, 57660 – на другу і 115320 – на третю та кожному наступну дитину. Це у 3 – 5 разів більше, ніж 5 років тому.

Однак така політика Уряду не вирішує питання поліпшення якісних характеристик життя населення, що є одним із основних напрямків державної політики у сфері поліпшення демографічної ситуації в країні. На сьогодні кількість народжених дітей збільшується переважно в малозабезпечених, багатодітних сім'ях, які планують покращити свій рівень життя саме за рахунок допомог при народженні власних дітей. В умовах економічної кризи, політичної нестабільності такі витрати з державного бюджету є невиправданими. Адже демографічна ситуація деформується, тому що втрачаються якісні характеристики генофонду нації.

З огляду на соціально-економічну нестабільність не втрачає своєї актуальності такий фундаментальний напрямок державної сімейної політики, як підтримка окремих категорій сімей. З метою скорочення обсягів бідності та малозабезпеченості держава, в межах наявних можливостей, надає різноманітну матеріальну, соціальну та психологічну підтримку сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах; сім'ям із дитиною-інвалідом або матір'ю/батьком-інвалідом; неповним сім'ям із дітьми; багатодітним сім'ям тощо.

Батькам та дітям із багатодітної сім'ї видаються посвідчення батьків багатодітної сім'ї та посвідчення дитини з багатодітної сім'ї, які є документами, що підтверджують їх статус та право на отримання пільг згідно з Законом України "Про охорону дитинства" [12]. Малозабезпечені сім'ї, відповідно до Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" [13], одержують матеріальну допомогу, яка забезпечує рівень життя не нижче від прожиткового мінімуму. Для призначення соціальних виплат береться до уваги критерій щодо реальних доходів сім'ї в порівнянні з визначеним державою прожитковим мінімумом. Порядок призначення та обсяги виплат такої допомоги регламентуються підзаконними та локальними нормативно-правовими актами. Розмір державних допомог в умовах інфляції та нестабільної економіки є доволі низьким і, відповідно, неефективним. Попри наявність гарантій державної допомоги, не всі родини користуються цими гарантіями через відсутність розуміння алгоритму взаємодії з тими державними та недержавними інституціями, які могли б забезпечити вирішення проблем, що перед ними постають.

Засади державної сімейної політики щодо підтримки сімей, які виховують дітей з особливими потребами, мають два основні вектори: зменшення рівня бідності для таких сімей та дії, спрямовані на усунення перепон для інтеграції дітей з особливими потребами у суспільство. Механізмів державного управління для таких родин є чимало, але їх ефективність недостатня для повноцінного функціонування цих сімей. На жаль, такі сім'ї мають значно вищий ризик бідності, а іноді навіть крайньої бідності. На сьогодні в Україні цим сім'ям виплачується матеріальна допомога, а також 50% надбавка у зв'язку з доглядом за дитиною-інвалідом. Якщо виплата матеріальної допомоги здійснюється постійно, то усунення перепон для інтеграції дітей з особливими потребами у суспільство – це завдання державної політики перебуває в стані розробки.

Досить повільними темпами розвивається система механізмів допомоги сім'ям, які опинилися в складних життєвих обставинах, наслідки яких вони не в змозі подолати самостійно. Це – різні види соціальних послуг, які надаються на безоплатній основі спеціалізованими закладами: центрами планування сім'ї; службами підтримки сім'ї та службами раннього втручання; мережами центрів Державної соціальної служби Міністерства соціальної політики України.

Нині, як зазначає директор Державного інституту розвитку сім'ї і молоді А. Мішин, не існує формально визначених стандартів надання соціальних послуг, зокрема сім'ям. Це стосується як державного, так і недержавного сектора. Заклади та організації не мають чітко виписаних та загальноприйнятих стандартів, які б давали змогу оцінювати власне якість соціальних послуг та їх ефективність. Якщо вони й існують, то формально. Як наслідок, отримувачі соціальних послуг не поінформовані про існування таких стандартів, а тому застосовують критерії оцінки, виходячи з власного досвіду та бачення [14].

Відсутність власного житла – найбільша проблема для більшості сімей в Україні, насамперед молодих. Механізми вирішення цієї проблеми закладені у багатьох нормативно-правових актах, серед яких Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” [15]. Законом визначено, що молоді сім'ї можуть одержувати з бюджетних коштів пільгові довготермінові державні кредити на будівництво і придбання жилих будинків і квартир, на оплату вступних пайових внесків при вступі до молодіжних житлових комплексів, житлово-будівельних кооперативів, а також на обзаведення домашнім господарством. Проте забезпеченість сімей житлом на сьогодні є незадовільною й потребує вироблення ефективних механізмів управління для вирішення питання забезпечення молодих сімей житлом.

Дуже важливим у діяльності органів державної влади є питання попередження насильства в сім'ї. Система соціальних і спеціальних заходів, спрямованих на усунення причин і умов насильства в сім'ї, покарання винних у насильстві регламентується Законом України “Про попередження насильства в сім'ї” [16]. Вагому роль у попереджувальній та реабілітаційній роботі у цій сфері відіграють громадські організації, які співпрацюють із органами державної влади. Тому співпраця з громадськими організаціями виступає як один із важливих механізмів управління у сфері державної сімейної політики.

Відносно новим напрямком державної сімейної політики є політика соціального партнерства сім'ї та держави на основі розподілу відповідальності між батьками, дітьми, іншими членами сім'ї і державою, сприяння захисту сім'ї від злиднів та обмежень, пов'язаних із вимушеною міграцією, надзвичайними ситуаціями техногенного і природного спрямування. Постановою Верховної Ради України від 20.12.2011 р. № 4183-VI схвалено рекомендації парламентських слухань на тему: “Інститут сім'ї в Україні: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” [17]. Учасники цих слухань, що відбулися 21 вересня 2011 р., порекомендували Верховній Раді України прискорити розгляд та прийняття проектів законів України про внесення змін до Закону України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” щодо визначення статусу одиноких батьків; про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо підвищення рівня мінімального шлюбного віку; про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання питання відповідальності за вчинення насильства в сім'ї. Важливими є також рекомендації Кабінету Міністрів України у сфері вдосконалення нормативно-правової бази.

Значний негативний вплив на тип застосування механізмів державного управління чинить відсутність державного органу, який би відповідав за впровадження державної сімейної політики. Значну частину управлінських функцій щодо забезпечення сімейної політики законодавчо покладено на: Міністерство праці та соціальної політики України (реалізація державної політики у сфері соціального захисту, соціального страхування та соціального обслуговування населення, соціальна робота

з сім'ями); Міністерство освіти, науки, молоді та спорту України (реалізація державної політики у сфері дошкільної освіти); Міністерство охорони здоров'я України (реалізація державної політики у сфері планування сім'ї, охорони здоров'я матері та дитини); Міністерство юстиції України (реалізація державної політики у сфері правового регулювання відносин у сім'ї); Міністерство внутрішніх справ (участь у реалізації державної політики щодо попередження насильства в сім'ї). Більшість міністерств і відомств в Україні не проводять системної роботи в цій галузі, не розробляють відповідні програми підтримки та зміцнення сімейної політики, обмежуються лише деякими заходами, не виконують своїх функцій як суб'єкти сімейної політики. Сім'я майже не бере участі в розробці та впровадженні державної сімейної політики, не є повноправним суб'єктом тих реформ, які здійснюються в Україні. Це питання не опрацьовано концептуально, не сформовані державні механізми, які би забезпечували участь сім'ї у суспільно-політичній діяльності.

Аналіз нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління у сфері сімейної політики свідчить про те, що в Україні відсутня цілісна правова база державної сімейної політики; не визначений правовий статус сім'ї, який би характеризував її становище в суспільстві як соціального інституту. Законодавством регламентуються здебільшого сімейні права членів суспільства. Політика, яка застосовується у соціальній практиці, не є активною, а сам термін "сімейна політика" практично не використовується у державних документах. Різні відомства та міністерства під поняттям сімейна політика розуміють, як правило, сукупність державних соціальних заходів, які впливають на життєдіяльність сім'ї, дітей та жінок. Це призводить до того, що сфера сімейної політики розширюється настільки, що втрачає специфіку самостійного напрямку соціальної діяльності, порівнюється із предметом соціальної політики [18].

Нормативно-правове забезпечення державної сімейної політики переважно акцентоване на питаннях шлюбно-сімейних відносин, соціальної підтримки індивіда з урахуванням його сімейного стану. Однак життєдіяльність сім'ї не обмежується її внутрішніми проблемами. Тому відносини держави й сім'ї, їх прав та взаємних обов'язків повинні мати адекватне відображення в законодавстві. Мається на увазі визначення функцій держави стосовно сім'ї, забезпечення її прав та інтересів, створення для цього необхідних економічних, соціальних та політичних передумов. Необхідно змінити традиційну концепцію сімейного законодавства, істотно розширити його предмет, прийняти комплекс правових норм, що визначають соціальні відносини держави та сім'ї. Принципово важливо не тільки закріпити права та взаємну відповідальність, але й розробити відповідні механізми їх реалізації.

У контексті удосконалення нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління у сфері сімейної політики, на нашу думку, необхідно: здійснити комплексне правове регулювання питань життєдіяльності сім'ї в суспільстві, що забезпечить її права та інтереси; розробити основи законодавства про державну молодіжну сімейну політику, які передбачають істотне посилення орієнтації соціальної політики на молоду сім'ю; розробити та впровадити на регіональному рівні програми підготовки молоді до реєстрації шлюбу, народження та виховання дитини; запровадити стандарти надання соціальних послуг сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах, та сім'ям, які перебувають у зоні ризику щодо потрапляння у такі обставини.

Література

1. Чеховська І. В. Теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем сучасної сімейної політики України / І. В. Чеховська // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право) [Текст]. — 2010. — № 1 (48). — С. 233.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
3. Сімейний кодекс України [Електронний ресурс] : затверджений Законом України № 2947-III від 10.01.2002 р. [набув чинності в січні 2004 р.]. — Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
4. Про охорону дитинства [Електронний ресурс] : Закон України № 2402-III від 26.04.2001 р. із внесеними змінами [чинний]. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
5. Про Концепцію державної сімейної політики [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 1063-14 від 17.09.1999 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 244 від 19.02.2007 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Про Концепцію Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 325-р від 31.05.2012 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Про схвалення Концепції демографічного розвитку на 2005 – 2015 рр. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 724-р від 08.10.2004 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 879 від 24.06.2006 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Про затвердження Державної програми “Репродуктивне здоров'я нації” на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1849 від 27.12.2006 р. . — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Про державну допомогу сім'ям з дітьми [Електронний ресурс] : Закон України № 2811-XII від 21.11.1992 р. із внесеними змінами [чинний]. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
12. Про охорону дитинства [Електронний ресурс] : Закон України № 2402-III від 26.04.2001 р. із внесеними змінами [чинний]. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
13. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям [Електронний ресурс] : Закон України № 1768 – III від 01.06.2000 р. із внесеними змінами [чинний]. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
14. Мішин А. Державна сімейна політика як цілісна науково-практична система / А. Мішин // Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту [Текст]. — 2010. — № 1/2. — Ст. 17—22.
15. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 2998- XII від 05.02.1993 р. із внесеними змінами [чинний]. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

16. Про попередження насильства в сім'ї [Електронний ресурс] : Закон України № 2789-III від 15.11.2001 р. із внесеними змінами [чинний]. — Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

17. Про рекомендації парламентських слухань на тему: “Інститут сім'ї в Україні: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 4183-VI від 20.12.2011 р. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

18. Соціальна та сімейна політика в сучасній Україні: теоретичні та практичні аспекти її розвитку / О. П. Крижанівська, Г. А. Малетич // Вісник НТУУ “КПІ”. Політологія. Соціологія. Право [Текст]. — 2011. — № 3 (11). — Ст. 60—63.

L. Pasiaka

LEGAL PROVIDING OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE FIELD OF FAMILY POLICY

In the article normatively-legal providing of public administration mechanisms in the field of family policy is analyzed. The main directions and tasks of state family policy are defined. The major problems and factors of family functioning and development are analyzed.

Key words: family policy, state family policy, young families, assistance to families with children.