

Сітнік С. П.

*кандидат наук з державного управління,
слухач магістратури факультету
публічного управління та адміністрування
Харківського регіонального інституту державного управління
при Президентіві України*

Sitnik Svitlana

*PhD in Public Administration,
Student of the magistracy of the faculty of
Public administration and administration,
Kharkiv Regional Institute of Public
Administration of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine*

ДЕРЖАВНА СІМЕЙНА ПОЛІТИКА: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

Анотація. У статті проаналізовано принципові підходи до реалізації сімейної політики на міжнародному рівні. Визначено суттєві відмінності практики її реалізації в окремих країнах-членах Європейського Союзу. Виявлено основні складові політики країн Європейського Союзу щодо реалізації державної сімейної політики, тенденції вдосконалення системи державного регулювання розвитку інституту сім'ї в Україні. З'ясовано, що різниця реалізації сімейної політики між різними країнами базується на існуванні чи відсутності програм та цілей, спрямованих на розвиток інституту сім'ї. Проаналізовано співвідношення цілей сімейної політики України та Європейського Союзу задля узагальнення системи державної сімейної політики з урахуванням міжнародного досвіду її реалізації та подальшого розроблення практичних рекомендацій щодо напрямів її вдосконалення.

Ключові слова: інститут сім'ї, державне регулювання, гендерна рівність, соціально-економічна політика, міжнародний досвід, інтереси сім'ї, соціальний захист сімей, сімейна політика, добробут сім'ї, громадянський престиж батьківства.

Вступ та постановка проблеми. Сімейна політика в кожній країні світу обумовлена демографічними, суспільно-економічними, а також культурними процесами. Інститут сім'ї як предмет спільних цільових установок в європейських договорах не враховується, визначення сімейної політики перебуває переважно на національному рівні у відповідальності держав-учасниць. Однак з опублікуванням у 1989 р. повідомлення про сімейну політику Європейської комісії, де вперше підкреслювалися значення сім'ї та необхідність врахування її інтересів під час формування політики держави, інституціями ЄС було прийнято низку нормативно-правових актів з питань захисту прав сім'ї та дітей.

Незважаючи на досягнутий консенсус у принципових підходах до сімейної політики, існують суттєві відмінності щодо її реалізації в окремих країнах-членах Європейського Союзу. Міжнародне порівняння сімейної політики дає змогу виокремити значну кількість стратегій, які визначаються, по-перше, ставленням урядів до демографічних та сімейних проблем, по-друге, фінансовими можливостями окремих країн. Загалом ці країни можна поділити на групи, які в зарубіжній літературі називають державами з «явною» та «прихованою» сімейною політикою. Більш широко концепція політики держави стосовно сім'ї формується в Австрії та Німеччині. «Прихована» сімейна політика не означає самоусунення держави від сфери сім'ї, а лише демонструє відмову від кількісних цілей. Головна мета цих країн полягає в досягненні добробуту населення. Вибір сімейної поведінки залишається за людиною, держава зобов'язана забезпечити відповідними засобами, щоб її рішення були ефективними, тобто інтереси сім'ї певним чином враховуються під час формування та реалізації соціально-економічної політики.

У зв'язку з цим вважаємо, що першочерговим завданням дослідження державної сімейної політики є вивчення між-

народного досвіду її реалізації з розкриттям різних аспектів та встановленням шляхів її подальшого вдосконалення.

Про актуальність наукових розробок щодо розвитку інституту сімейної політики свідчить наявність багатьох наукових досліджень та публікацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням важливих аспектів сімейної політики як напряму діяльності держави займалися А.І. Антонов, О.М. Богачевська, А.Г. Вишневецький, Г.І. Клімантова, В.М. Медков, Л.М. Мельничук. Актуальні проблеми державної сімейної політики, регулювання шлюбно-сімейних відносин у межах здійснення соціальної політики розглядали у своїх роботах О.М. Аверін, М.О. Волгін, М.Г. Теренс, Е.А. Гансова, С.Ю. Гончарова, А.М. Гриненко, М.В. Кравченко, І.П. Отенко, О.М. Палій, В.А. Скуратівський, Є.І. Холостова, П.І. Шевчук, О.О. Яременко та інші вчені.

Беручи до уваги важливість та наукову цінність наявних досліджень, віддаючи належне досягненням учених у теоретичних та практичних питаннях розвитку інституту сім'ї, маємо визнати відсутність у вітчизняній науці комплексного дослідження цієї теми.

Актуальність проблеми вдосконалення механізмів реалізації сімейної політики, її теоретична та практична значущість, обмеженість наукових досліджень зумовили вибір теми, мету та завдання цього наукового дослідження.

Метою роботи є узагальнення системи державної сімейної політики з урахуванням міжнародного досвіду її реалізації та розроблення практичних рекомендацій щодо напрямів її вдосконалення.

Результати дослідження. Варто зазначити, що незалежно від вибраної стратегії політика країн ЄС включає такі основні складові:

– матеріальна підтримка сімей з дітьми, яка спрямована на усунення нерівності між різними категоріями сімей, створення необхідних матеріальних умов для утри-

мання та виховання дітей, попередження чи подолання бідності;

– гендерна рівність;

– створення належних умов для поєднання професійного та сімейного життя як жінкам, так і чоловікам, що, на думку зарубіжних експертів, забезпечує належний розвиток сім'ї як соціального інституту.

Крім того, стверджується, що необхідність подолання низької народжуваності є важливою метою частини держав Євросоюзу [3].

Політика матеріальної підтримки сімей з дітьми є важливою частиною соціальної політики більшості країн, оскільки відчутно впливає на сімейну, передусім репродуктивну, поведінку європейців. Так, в усіх країнах ЄС існує система грошових субсидій сім'ям з дітьми, проте види, розміри та способи сімейних виплат різні не лише в різних країнах, але й у межах однієї країни залежно від типу сім'ї, кількості та віку дітей, що унеможлиблює зіставлення загальної обсягу допомоги з боку держави. Однак під час розгляду ступеня адресності надання допомоги сім'ям виокремлюються:

1) країни, що мають систему універсальних виплат на дітей, які виплачуються незалежно від доходу сім'ї (в окремих з них, а саме Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Фінляндії, Бельгії, розмір щомісячної допомоги залежить від «порядкового номера» та віку дитини);

2) країни, в яких система допомоги на дітей доповнюється виплатами, що одержують сім'ї, рівень доходів яких нижче за межу малозабезпеченості (наприклад, Франція, Ірландія, Португалія, Великобританія);

3) країни, де допомога надається виключно малозабезпеченим сім'ям (Греція, Іспанія та Італія), показники народжуваності цієї групи країн найнижчі серед держав Європейського Союзу.

Різниця між названими країнами базується на існуванні чи відсутності програм та цілей, спрямованих на сім'ю. Так, чітко визначена сімейна політика у Франції, Бельгії, Люксембурзі.

Значну частину державної підтримки сімей з дітьми в європейських країнах складають податкові пільги, знижки та кредити (під час оподаткування прибутків, оплати за житло та комунальні послуги, користування транспортом тощо), а в Люксембурзі та Франції таким чином надається основна частина допомоги сім'ям. При цьому зарубіжні експерти доводять, що податкові заходи, будучи невидимими економічними стимулами, все ж таки є потужними інструментами політики підтримки сім'ї та певних типів фінансової та соціальної поведінки [8].

В європейських країнах широко реалізуються програми цільових кредитів, мета яких полягає в наданні можливості вирішення побутових проблем сім'ям з низькими доходами та мінімізації державних витрат на соціальні цілі. Держава стимулює використання цього механізму фінансування, є гарантом по кредиту, встановлює процентні ставки на кредити, які суттєво нижчі за ринкові, та субсидує різницю з бюджету чи передбачає можливість відстрочки повернення кредиту й навіть його повного погашення, якщо кредитувальник має низькі доходи.

У країнах-членах ЄС серед сімей з дітьми особливо матеріальна підтримка надається неповним сім'ям. Допомога самотнім батькам залежить від рівня доходу та кількості дітей в сім'ї. Загалом у більшості європейських країн неповні сім'ї можуть розраховувати на більшу підтримку, ніж сімейні пари. Греція – це єдина країна, де самотній батько забезпечений гірше подружжя. Водночас рівень позашлюбних народжень у цій країні найнижчий серед інших членів ЄС (станом за 2005 р. лише 5% від загальної

кількості новонароджених). Отже, подібні заходи виробників сімейної політики в Греції певним чином стримують сім'ї від руйнування, запобігаючи збільшенню неповних сімей, що потребують утримання.

Друга мета, що полягає в гендерній рівності, є складовою соціальної та сімейної політики багатьох країн Європи вже тривалий час. Передбачаються недискримінаційні можливості щодо зайнятості, залучення батька до догляду за дитиною, подолання гендерних стереотипів у суспільстві. Недискримінація жінок (насамперед, матерів із дітьми) на ринку праці є тим інструментом, що дає змогу певною мірою сприяти більш повній реалізації репродуктивних настанов.

В окремих державах-членах ЄС значна увага приділяється політиці, спрямованій на створення умов для узгодження сімейних та професійних обов'язків жінок та чоловіків, яка здійснюється переважно шляхом надання батьківських відпусток та розвитку системи догляду за дітьми (хоча в окремих країнах широко запроваджуються гнучкі режими зайнятості). Варто підкреслити, що надання відпусток для батьків набуває найбільшого значення як компонент загальноєвропейської сімейної політики, оскільки створення можливостей працювати без ущемлення сімейних функцій у 1995–2000 рр. відіграло істотну роль у зростанні народжуваності в низці країн. У практиці цих країн існують різні види відпусток, які встановлені для батьків із сімейних потреб. Серед них слід назвати відпустки для жінок, які надаються в усіх країнах Європейського Союзу безпосередньо впродовж, до та після пологових періодів (переважно оплачувані); відпустки для чоловіків, які надаються батькові як доповнення до материнської відпустки терміном від 1 до 4 тижнів.

Гендерно-нейтральні відпустки слідує зазвичай за відпустками по вагітності та пологах. Віднедавна в низці країн (наприклад, Нідерландах, Німеччині) частина батьківської відпустки надається для чоловіків одночасно з жінками.

Для узгодження трудової діяльності та сімейного життя, на думку більшості експертів, виробники сімейної політики намагаються забезпечити розвиток сервісної системи догляду за дітьми дошкільного віку. Характер державної участі країн-членів ЄС у цій сфері залишається надзвичайно різним всередині Європейського Союзу за одночасної відсутності зіставлених даних. Загалом система догляду за дітьми представлена громадськими чи приватними (або їх поєднанням) службами обслуговування дітей, а також неофіційним чи офіційним обслуговуванням кваліфікованими працівниками, що надають догляд у власному будинку чи за місцем проживання дитини. При цьому відзначається значне коливання доступності послуг відповідних соціальних служб. Витрати сімей на виховання дитини-дошкільника обходяться батькам від 36% середньої заробітної плати в Греції до 0% у Бельгії та Франції. У більшості держав батьки з низьким сімейним прибутком можуть сподіватися на субсидійоване обслуговування, проте місце знаходження таких служб часто є незручним [9]. Проблематичним може бути також сервіс у найнеобхідніші години, якщо робочий графік батьків нерегулярний.

Доцільно відзначити, що рівень охоплення дітей дошкільного віку послугами соціальних служб та центрів корелює з доступністю цих послуг, тобто в країнах, де створені відповідні умови, частка дітей віком від 3 до 6–7 років, охоплених послугами дошкільних закладів, сягає понад 90%, а дітей до 3-х років – 30–60%. У цих же країнах (передусім, Франції, Данії, Бельгії, Фінляндії) рівень народжуваності є значно вищим, ніж середній по ЄС.

Зростання народжуваності згадується як бажаний позитивний наслідок сімейної політики сучасного Євросоюзу, проте саме по собі не розглядається основною метою сімейної політики. На сучасному етапі тільки декілька країн Євросоюзу заявляють про те, що зростання народжуваності є безпосередньою метою їхньої сімейної політики. Насамперед це ті країни, рівень народжуваності яких все ще є вкрай низьким. Пов'язувати це можна, з одного боку, з уже згаданим стабільним зростанням народжуваності впродовж останнього десятиліття, а з іншого боку, з неможливістю безпосередньо прив'язати зростання народжуваності до заходів сімейної політики, оскільки більшість досліджень свідчить про незначний вплив її інструментів на дитородну активність. Сучасні, обумовлені різноманітними чинниками тенденції народжуваності в країнах Європи не дають можливості говорити про будь-яке значне зростання народжуваності протягом найближчих десятиліть, що відображається в прогнозах європейських статистичних служб [1]. Бачимо чітко помітну орієнтацію на забезпечення благополуччя й гідного майбутнього вже народжених дітей, а не виключно на стимулювання зростання кількості народжень. Подібний підхід також був би корисним під час формування подальшої сімейної політики України.

Говорячи про співвідношення цілей сімейної політики України та Євросоюзу, маємо усвідомлювати відмінності у стартових умовах реалізації сімейної політики. Якщо в європейських країнах працюючі батьки забезпечують гідне матеріальне становище сім'ї, отже, ведеться боротьба за повернення батьків на ринок праці, поєднання сім'ї та зайнятості, то Україна має інші реалії, адже працюючий батько й навіть працюючі обоє батьків здебільшого не гарантують матеріального добробуту сім'ї

та дітей, тому створення можливостей поєднання сім'ї та зайнятості не може посідати перше місце в Україні, хоча, безумовно, цією сферою також потрібно активно займатись. Ефективним розвиток цієї сфери знову ж таки буде виключно в разі існування можливості забезпечення добробуту сім'ї за допомогою власних трудових доходів.

Висновки. Отже, під час формування та реалізації сімейної політики в Україні слід враховувати позитивні здобутки європейських країн, зокрема:

- ефективне поєднання універсальних та адресних видів соціальних виплат сім'ям, що сприятиме усуненню матеріальної нерівності між різними категоріями сімей;

- систему забезпечення рівних можливостей сім'ям незалежно від кількості дітей у сім'ї та працюючих дорослих, що сприяє реалізації власних установок громадян щодо створення сім'ї та народження дітей;

- розширення можливостей чоловіків для виконання сімейних, передусім батьківських, обов'язків (перш за все, шляхом надання права на відпустку при народженні дитини та її догляду одночасно з материнською), що сприяє підвищенню громадянського престижу батьківства.

Проаналізувавши загальний досвід практики сімейної політики у країнах ЄС, можемо стверджувати, що вона досить специфічна залежно від регіону, традицій країни та моделі соціальної держави, що практикується на конкретній національній площині. Для України в умовах власної депопуляції є дуже важливим дослідження зарубіжного досвіду у сфері сімейної політики не тільки заради використання практичних методів, що довели свою ефективність на практиці, але й задля недопущення повторення чужих помилок і прорахунків, а також уникнення беззастережного копіювання західноєвропейських світоглядних цінностей в тій їх частині, яка стала фактором кризових явищ.

Список використаних джерел:

1. Social Institutions. *Stanford Encyclopaedia of Philosophy*. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/social-institutions> (дата звернення: 29.05.2019).
2. Чеховська І.В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації: монографія. Кам'янець-Подільський: Рута, 2013. 734 с.
3. Захарова Е.А. Особенности семейных отношений в различных национальных культурах. *Молодой ученый*. 2014. № 18. С. 558–561.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996.
5. Концепція державної сімейної політики. *Законодавство України про сім'ю*. Київ: Юрінком Інтер, 2002. С. 143–150.
6. Сурмин Ю.П. Теория систем и системного анализа: учебное пособие. Киев: МАУП, 2003. 368 с.
7. Сущность семьи как социального института. URL: www.profile-edu.ru/sushhnost-semi-kak-socialnogo-instituta-page-1.html (дата звернення: 29.05.2019).
8. Nichteelich Lebendgeborene *Eurostat*. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (дата звернення: 29.05.2019).
9. Schlusfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten, für Familienfragen zuständigen Minister zur Familienpolitik. URL: <http://eur-lex.europa.eu> (дата звернення: 29.05.2019).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье проанализированы принципиальные подходы к реализации семейной политики на международном уровне. Определены существенные отличия практики ее реализации в отдельных странах-членах Европейского союза. Выявлены основные составляющие политики стран Европейского союза по реализации государственной семейной политики, тенденции совершенствования системы государственного регулирования развития института семьи в Украине. Выяснено, что разница реализации семейной политики между странами базируется на существовании или отсутствии программ и целей, направленных на развитие института семьи. Проанализировано соотношение целей семейной политики Украины и Европейского союза с целью обобщения системы государственной семейной политики с учетом международного опыта реализации и дальнейшей разработки практических рекомендаций по направлениям ее совершенствования.

Ключевые слова: институт семьи, государственное регулирование, гендерное равенство, социально-экономическая политика, международный опыт, интересы семьи, социальная защита семей, семейная политика, благосостояние семьи, гражданский престиж отцовства.

STATE FAMILY POLICY: INTERNATIONAL ASPECT

Summary. For Ukraine, in the context of its own depopulation, it is very important and relevant to study foreign experience in the field of family policy, and not only for the purpose of using practical methods that proved their effectiveness in practice, but also preventing the repetition of other people's mistakes and mistakes, and avoiding unconditional copying of Western European ideological values in that part of them, which became a factor of crisis phenomena. After analyzing the general experience of family policy practices in the EU countries, it can be argued that it is very specific depending on the region, traditions of the country and the model of a social state practiced on this national plane. The research analyzes the principal approaches to the implementation of family policy at the international level. Significant differences are found in the practice of its implementation in individual member states of the European Union. The main components of policy of the countries of the European Union concerning the implementation of the state family policy, tendencies of improvement of the system of state regulation of the development of the family institution in Ukraine are revealed. It is revealed that the difference in the implementation of family policy between different countries is based on the existence or absence of programs and goals aimed at the development of the family institution. Analyzing the correlation of the goals of the family policy of Ukraine and the European Union, it is necessary to understand the differences in the starting conditions of the implementation of family policy. Despite the consensus reached on the fundamental approaches to family policy, there are significant differences in its implementation in some member states of the European Union. International comparisons of family policy make it possible to distinguish between a large number of strategies, which are determined, firstly, by the attitude of governments to demographic and family problems, and secondly, on the financial capacity of individual countries. The correlation between the goals of family policy of Ukraine and the European Union is analyzed in order to generalize the system of state family policy taking into account the international experience of its implementation and further elaboration of practical recommendations on the directions of its improvement.

Key words: family institute, state regulation, gender equality, socio-economic policy, international experience, family interests, social protection of families, family policy, welfare of the family, public prestige of fatherhood.