

Вера ДЕРЕГА

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы,
Николаев, Украина

Научные исследования теории и практики государственной семейной политики в Украине

Постановка проблемы в общем виде

Государственная семейная политика является важным предметом исследования в трудах ученых Украины. Вниманием пользуется широкий круг проблем, связанных с развитием социального института семьи. Общеизвестным является понимание того факта, что функционирование семьи в условиях трансформации современных общественных отношений требует научного исследования, теоретико-методологического обоснования государственной стратегии в этой сфере и предвидения ее последствий.

Актуальность темы данной статьи усиливается также необходимостью гарантирования и реализации конституционных положений Украины о построении социальной государственности, неотъемлемой частью которой является внимание к институту семьи, взвешенная, продуманная семейная политика, охрана детства, материнства и отцовства.

Анализ последних исследований и публикаций

Сущность и процессы формирования государственной семейной политики рассматриваются в работах исследователей С. Вакуленко, Н. Лукьяновой, Л. Мельничук, С. Ничипоренко, В. Ткачевой, И. Чеховской.

Проблемам правового регулирования семейных отношений в Украине, социально-правовой защиты семей с детьми, посвящены научные публикации Е. Вингловской, Е. Глиняной, И. Жилинковой, Л. Зилковской, О. Карпенко, Л. Кулачок, В. Москалюк, А. Мохаммад, О. Потопахиной и других ученых.

Отдельные аспекты государственной поддержки семьи, усовершенствование системы социальной защиты, социальных гарантий, защиты прав детей, поддержки молодых семей, освещены в диссертационных исследованиях разных отраслей науки: государственного управления (Ю. Бондаренко, О. Крентовская, В. Собченко, Р. Сторожук, Ю. Юрченко), экономики (В. Бидак, Н. Борецкая), социологии (Н. Гордеева, Т. Медина), философии (Т. Руденко) и т.д.

Несмотря на значительное внимание к тематике государственной семейной политики, состояние ее научной разработанности рассматривается недостаточно, только в пределах более широких исследований. Между тем анализ состояния научной разработки имеет значение для формирования научной парадигмы государственной семейной политики. Это обусловило выбор темы данной работы.

Постановка задания. Целью статьи является анализ состояния научной разработки теории и практики государственной семейной политики в Украине, в частности таких ее аспектов, как: развитие социального института семьи в Украине; сущность и содержание государственной семейной политики; формирование молодежной семейной политики; особенности функционирования семейных форм воспитания; проблемы обустройства детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения; мировой опыт реализации семейной политики.

Изложение основного материала исследования

Определенную роль в исследовании вышеперечисленных проблем играет проведение научных конференций на региональном и государственном уровнях. На протяжении 2005–2011 гг. состоялся ряд мероприятий, посвященных разным вопросам семейной политики, в Киеве, Днепропетровске, Одессе, Харькове, Львове и других городах. Стоит отметить научно-практическую конференцию «Актуальные проблемы государственной семейной политики», которая проходила в Киеве 28 января 2010 г.

Целью мероприятия стало объединение усилий органов исполнительной власти и гражданского общества ради обеспечения правовых, экономических и социальных условий для укрепления семьи, формирования ответственного отношения родителей к воспитанию детей, а также согласование рекомендаций и предложений по про-

екту Государственной программы поддержки семьи на период до 2015 года. Результаты конференции были отображены в журнале «Вестник Министерства Украины по делам семьи, молодежи и спорта» [1]. Необходимо отметить, что конференция была проведена Государственным институтом развития семьи и молодежи (в соответствии с распоряжением Кабинета Министров Украины от 5 января 2011 г. переименован в Государственный институт семейной и молодежной политики).

Деятельность Института направлена на проведение фундаментальных и прикладных исследований по актуальным вопросам государственной политики в сфере улучшения состояния семьи, всестороннего развития детей и молодежи, разработку рекомендаций по вопросам предупреждения и решения социальных проблем нуждающихся категорий населения, внедрения экспериментальных проектов социальной работы и т.д.

Исследовательскую работу Государственный институт семейной и молодежной политики осуществляет в сотрудничестве с другими научно-исследовательскими учреждениями, в частности Институтом социологии НАН Украины, Институтом экономики и прогнозирования НАН Украины, Институтом демографии и социальных исследований НАН Украины.

Рассматривая научную разработку государственной семейной политики, в первую очередь следует обратить внимание на работы методологического характера. Исследования в этой сфере осуществили ученые А. Валецкий (изучены концептуальные основы внедрения государственной политики в условиях трансформации украинского общества) [2]; В. Тертычка (систематизирована научная парадигма анализа государственной политики) [3]; С. Кравченко (разработаны теоретико-методологические основы осуществления государственно-управленческих реформ) [4]; А. Кучеренко (рассмотрены актуальные теоретические и методологические проблемы анализа государственной политики) [5].

Теоретические и методологические исследования теории государственного управления и регулирования общественных процессов рассматриваются в работах украинских и зарубежных ученых В. Аверьянова, Г. Атаманчука, В. Бакуменко, М. Белинской, В. Бодрова, Ю. Кальниша, В. Князева, В. Малиновского, А. Мельник, П. Надолишнего, Н. Нижник, А. Оболенского, В. Олуйка, Я. Радиша, В. Трощинского, В. Цветкова, В. Чиркина, Л. Шкляра и других.

В рамках изучения социальной политики и социальной государственности проблемы семейной политики рассматриваются в работах В. Бабкина, М. Волгина, Е. Гансовой, А. Силенко, О. Скрипнюка, В. Скуративского, Е. Холостовой, П. Шевчука. Отдельные аспекты усовершенствования системы социальной защиты, социальных гарантий, государственной поддержки семьи освещены в публикациях М. Багмета, Н. Борецкой, А. Доронина, А. Крупника, В. Макаренко, В. Собченко, А. Халецкой, Ю. Юрченко.

Непосредственное отношение к проблеме изучения семейной политики в контексте государственного управления имеет диссертация Л. Мельничук *Государственное регулирование развития социального института семьи в Украине* [6]. Теоретически и практически значимым является представленный в работе анализ современного состояния развития социального института семьи в Украине. Выявлены тенденции, противоречия и проблемы его функционирования, проанализированы особенности государственного регулирования соответствующих процессов в Украине.

Закономерным является утверждение автора о том, что существует «необходимость целенаправленного государственного влияния, формирования целостной научно обоснованной системы государственного регулирования развития института семьи, основанной на глубоком понимании возможностей и ограничений реализации социально-экономического потенциала украинской семьи в современных условиях» [6, с. 1].

В ряде научных статей И. Чеховской, в частности *Теоретико-методологические аспекты исследования проблем современной семейной политики Украины* [7], и других определяется дефиниция «семейная политика», анализируются проблемы институализации, принципы семейной политики в Украине, доказывается необходимость ее актуализации, выделения из социальной политики государства.

В диссертационном исследовании С. Ничипоренко *Молодежная семейная политика в Украине: формирование и пути реализации* [8] разработаны теоретико-методологические основы формирования молодежной семейной политики в Украине, проведен анализ демографического и социально-экономического состояния украинских молодых семей и компаративных аспектов социальной защиты молодых семей в мире.

В работе предложено понятие «государственная молодежная семейная политика» как политики государства, направленной на моло-

дую семью, целью такой политики является развитие, социальная защита и обеспечение достойных условий для выполнения социальных и демографических функций семьи. Используя расчеты численности и состава населения, автор разработал долгосрочный аналитический прогноз брачно-семейной ситуации в Украине до 2050 года.

Можно согласиться с выводом автора, что в условиях современной рыночной экономики необходимо обеспечить молодой семье такие условия жизнедеятельности, при которых она, опираясь на собственный потенциал и получая поддержку со стороны государства и общества, будет способна реализовывать свои социальные функции и репродуктивные установки. Эта поддержка предусматривает, прежде всего, формирование и реализацию государственной политики относительно молодой семьи [8, с. 13].

Разработке концептуальных основ социологии семейной и социальной политики посвящены работы С. Вакуленко [9]. Автором выделены три уровня семейной политики: макроуровень, мезоуровень и микроуровень и, соответственно, предложены рекомендации по оптимизации каждого из них.

Автор приходит к выводу, что в современном украинском обществе должен быть создан механизм координации действий разных субъектов, которые берут активное участие в решении проблем семьи: общественных организаций, бизнеса, благотворительных фондов и других. Концепция семейной политики должна предусматривать механизмы оптимального разделения социальной ответственности между ее основными субъектами, а также создание условий для перехода квазисубъектов на уровень полноценных субъектов семейной политики, то есть их институционализации. Мезоуровень семейной политики представлен системой социальных услуг. Оптимизация семейной политики на микроуровне должна касаться деятельности отдельных социальных служб.

С позиций социально-философского анализа рассматривается состояние и перспективы развития семьи в исследованиях В. Ткачевой [10]. Подчеркивается, что в результате трансформационных процессов и влияния западных тенденций происходит модификация старых и появление новых форм семей и «квазисемей», также имеются определенные кризисные явления семьи как социального института. Автором выделены основные этапы развития украинской семьи и такие ее особенности, как долгое сохранение общинных

родственных связей, долгосрочность существования патриархальной семьи, матриархатность. Стоит согласиться с автором в том, что задачи семейной политики должны быть направлены на повышение престижа семьи в массовом сознании, стабилизацию института брака и семьи, создание условий для успешной реализации семьей ее функций.

Ряд научных работ посвящен чрезвычайно важной составляющей государственной семейной политики – охране детства. В статье 51 Конституции Украины провозглашается, что семья, детство, материнство и отцовство охраняется государством, закрепляется также, что государство поощряет и поддерживает благотворительную деятельность по отношению к детям.

В исследованиях Н. Лукьяновой разработаны концептуально-методологические основы формирования и практической реализации государственной политики в отношении детей и молодежи в мире и современной Украине в современных условиях [11]. Базовыми детерминантами – объектами и субъектами такой политики определено детей и молодежь как специфические социально-демографические группы общества, государство и его политико-правовые, организационно-методические основы, которые в совокупности создают соответствующие механизмы для ценностных ориентаций, социальной адаптации, развития и социализации молодежи как в ее собственных, так и в общественных интересах.

Дальнейшее развитие в работах Н. Лукьяновой получила концепция формирования и практической реализации государственной политики по отношению к детям и молодежи как приоритетного, специфического направления деятельности государства. Автор подчеркивает, что в условиях глобализации, экономических кризисов и социально-политических трансформаций государственная политика по отношению к детям и молодежи должна осуществляться по принципам социальных гарантий, социального превентизма, приоритета, социальной компенсации, инноваций и участия.

Социально-демографическая политика в Украине относительно детства, социально-экономические предпосылки содержания, воспитания, образования подрастающего поколения с позиций экономической науки анализируются в статьях и диссертации И. Голубевой *Детство как объект социально-демографической политики в Украине* [12]. В работе определена демографическая и социально-экономическая сущность понятия «детство», которое рассматривается

как составляющая жизненного цикла человека, целостность и компонент демореальности и осмысливается в виде взаимодействия конкретно-исторических обстоятельств, в которых оно происходит [12, с. 7]. Получило дальнейшее развитие определение кризиса детства как научной междисциплинарной проблемы, которая состоит из: кризиса организационно-институциональной структуры детства; кризиса экономики детства; кризиса культуры детства, материнства и отцовства.

Одним из важных аспектов указанного исследования является анализ детского дома семейного типа как формы семейного воспитания детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки. Автором обосновано, что дети – воспитанники детдомов семейного типа, воспитываются преимущественно в нормальной семейной среде, им присущи позитивные человеческие качества, необходимые для становления социально полноценных граждан.

Проблемные вопросы предоставления государственной помощи семьям с детьми нашли отображение в работах Л. Кулачок [13]. Необходимо заметить, что государственная помощь семьям с детьми является важной составной частью института социальной защиты и социальной политики, суть которой состоит прежде всего в улучшении материального состояния семей с детьми и создании благоприятных условий для развития подрастающего поколения.

Работы О. Потопахиной посвящены вопросам правового обеспечения социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки [14]. В работах сформулированы теоретические и организационно-правовые основы юридического механизма социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки. На основе анализа юридической практики автор приходит к логическому выводу о необходимости усовершенствования соответствующего законодательства. Основными причинами неэффективности отдельных правовых норм, является, по мнению исследователя, отсутствие механизма их реализации, декларативность, несоответствие бюджетным параметрам.

Автор справедливо отмечает, что для усиления социальной и правовой защиты детей-сирот необходимо усовершенствовать и ускоренными темпами внедрять разные формы социального диалога, привлекать предприятия, организации разных форм собственности к материальной поддержке детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки и других детей, которые находятся в сложных

жизненных обстоятельствах, а также стимулировать работу с этой категорией путем предоставления определенных льгот и компенсаций.

Также изучению проблем правовой защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки посвящены труды исследователей Л. Зилковской, О. Карпенко, В. Москалюк, Ю. Харченко. В этих работах обоснованы объективные преимущества семейных правовых форм воспитания детей перед содержанием в государственных интернатах. Авторы едины во мнении о несоответствии действующей интернатной системы нормам Конвенции ООН о правах ребенка, интересам и потребностям ребенка. Исходя из этого, значительно внимание в публикациях уделяется альтернативным формам семейной опеки – детскому дому семейного типа и приемным семьям.

Соответствующие исследования занимают важное место в педагогической и социологической науке. Так, в диссертации *Социальное становление детей в детских домах семейного типа* [15] И. Пешей исследована проблема становления личности у детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, при условии воспитания в детском доме семейного типа, определены особенности воспитательного влияния данного специфического социального института на воспитанников. Обоснованы преимущества педагогического влияния семейной опеки перед другими государственными институциями соответствующего направления.

По результатам исследования определены особенности функционирования детских домов семейного типа, основные условия гармоничного развития в таких семьях личности ребенка, лишенного родительской опеки. Доказывается необходимость и апробирована система социально-педагогической подготовки кандидатов на создание детских домов семейного типа во время проведения социально-педагогических тренингов.

Коллективная монография *Бедность и неравные возможности детей в Украине*, вышедшая в 2009 г. под редакцией Э. Либановой [16], посвящена анализу влияния социально-экономического развития страны на положение детей. В работе предложена адаптированная к украинским условиям концепция исследования бедности и неравных возможностей детей; изучены отдельные составляющие благосостояния семей с детьми; проанализировано положение уязвимых категорий детей; разработаны предложения по повышению эффективности государственной социальной помощи с целью пре-

одоления бедности и неравенства среди детей. Работа выполнена в рамках глобального исследования Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), которым было охвачено 40 стран мира, включая Украину [16, с. 5].

В ходе исследования авторы приходят к неутешительным выводам. Численность населения Украины сокращается, и преобладающую роль в этом процессе играет природное уменьшение (депопуляция). Уровень рождаемости и смертности в Украине настолько неблагоприятны, что даже при условии определенного улучшения демографической ситуации в долгосрочной перспективе будет продолжаться сокращение населения. Одновременно с уменьшением численности населения происходит его старение [16, с. 275]. Преодоление этих негативных явлений связывается, отчасти, с такими направлениями оптимизации системы поддержки нуждающихся категорий семей в условиях ограниченных бюджетных возможностей, как реформирование системы социальных льгот и высвобождение средств для универсальных выплат на детей и адресных видов помощи; ограничение права получения жилищных субсидий для ненуждающихся категорий населения; усовершенствование механизмов назначения адресной помощи малообеспеченным семьям [16, с. 277]. Такие шаги имеют целью повысить адресность и эффективность использования бюджетных средств в пользу нуждающегося населения, и автоматически повлиять на увеличение охвата семей с детьми системой социальной помощи.

Зарубежный опыт семейной политики также пользуется вниманием исследователей. Соответствующие разработки принадлежат Г. Кришталь, Л. Мельничук, И. Семенец-Орловой, И. Чеховской и др. Современные тенденции, влияние глобализации обуславливают необходимость изучения основных подходов к реализации семейной политики в Европейском Союзе, в целом в мире, обобщение зарубежного опыта по преодолению негативных тенденций в развитии института семьи.

Авторы едины во мнении, что за последние три десятилетия в большинстве стран Европы состоялись существенные трансформации функционирования социального института семьи, которые сопровождались значительным изменением демографических показателей, возрастающим разнообразием типов семьи и повышением риска бедности отдельных категорий семей. При этом, как справедливо отмечает Г. Кришталь, опыт ЕС подтверждает, что для того, чтобы реализовать политику достоинства человека, уважения

к человеческой личности, сначала необходимо отказаться от политики либерализма, индивидуализма, гедонизма, нездоровой толерантности и потребления. Европа должна быть прежде всего Европой духа и ценностей, а не Европой бизнеса [17].

Вывод

Вопросы государственной семейной политики были и остаются предметом постоянных научных исследований. В то же время проблемам формирования и реализации семейной политики с позиций науки государственного управления уделяется недостаточно внимания. Преимущественно соответствующей тематикой занимаются представители юридических, социологических и экономических наук. Между тем, актуальность проблемы усовершенствования государственного регулирования развития института семьи, ее теоретическая и практическая значимость обуславливает необходимость продолжения научных разработок по этой проблематике.

Перспективными направлениями исследования государственной семейной политики являются, по мнению автора статьи, следующие: поиск путей оптимизации взаимодействия институтов гражданского общества и власти в реализации семейной политики; оценка внедрения государственных программ развития альтернативных форм семейного воспитания детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, разработка методов усовершенствования соответствующей государственной стратегии; анализ зарубежного опыта и возможностей его использования в отечественной практике; изучение современных тенденций развития института семьи и влияния глобализационных процессов на формирование государственной семейной политики.

Литература

1. *Актуальні проблеми державної сімейної політики: Матеріали науково-практичної конференції, «Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту (спецвипуск)» 2010, № 1–2, с. 156.*
2. О. Валуєвський, *Концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства: автореф. дис. на*

- здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01, «Теорія та історія державного управління», Київ 2010, с. 36.
3. В. Тертичка, *Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01, «Теорія та історія державного управління», Київ 2004, с. 36.*
 4. С. Кравченко, *Теоретико-методологічні засади здійснення державно-управлінських реформ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01, «Теорія та історія державного управління», Київ 2010, с. 36.*
 5. О. Кучеренко, *Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01, «Теорія та історія державного управління», Київ 2000, с. 20.*
 6. Л. Мельничук, *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», Київ, 2009, с. 20.*
 7. І. Чеховська, *Теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем сучасної сімейної політики України, «Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)» 2010, № 48, с. 229–237.*
 8. С. Ничипоренко, *Молодіжна сімейна політика в Україні: формування та шляхи реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.07, «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», Київ 2008, с. 20.*
 9. С. Вакуленко, *Оптимізація сімейної політики в умовах сучасного українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук: спец. 22.00.04, «Спеціальні та галузеві соціології», Харків 2007, с. 20.*
 10. В. Ткачова, *Стан і перспективи розвитку сім'ї в сучасному українському суспільстві (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03, «Соціальна філософія та філософія історії», Одеса 2008, с. 22.*
 11. Н. Лук'янова, *Державна політика щодо дітей та молоді в новітній Україні в умовах трансформаційних змін: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02, «Політичні інститути та процеси», Київ 2010, с. 18.*
 12. І. Голубева, *Дитинство як об'єкт соціально-демографічної політики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.09.01, «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика», Київ 2005, с. 19.*
 13. Л. Кулачок, *Державна допомога сім'ям з дітьми як форма соціально-правового захисту: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05, «Трудове право; право соціального забезпечення», Харків 2003, с. 19.*

14. О. Потопахіна, *Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05, «Трудове право; право соціального забезпечення»*, Одеса 2008, с. 20.
15. І. Пеша, *Соціальне становлення дітей в дитячих будинках сімейного типу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.05, «Соціальна педагогіка»*, Київ 2000, с. 20.
16. *Бідність та нерівні можливості дітей в Україні*, за ред. Е. Лібанової, Київ 2009, с. 288.
17. Г. Кришталь, *Сімейна політика в ЄС – приклад Польщі*, Інститут родини та подружнього життя УКУ, family-institute.org.ua.

State family policy in Ukraine: academic research into theory and practice

Summary

The functioning of the family in the context of the transformation of modern social relations calls for academic research, and a methodological and theoretical study of the strategy of State in this area, and attempts at forecasting its results. State family policy is an important research subject for Ukrainian scientists dealing with a broad range of issues related to the social development of the institution of the family. In this paper the author analyzes current studies and publications concerning, among other things, the social development of the institution of the family in Ukraine, the character and content of State family policy, the development of a family policy for the young, home education, domestic problems of orphans and children deprived of parental care, experience in the field of state family policy in other countries, and so on.

Państwowa polityka rodzinna na Ukrainie: badania naukowe dotyczące teorii i praktyki

Sytreszczenie

Funkcjonowanie rodziny w warunkach transformacji współczesnych stosunków społecznych wymaga badań naukowych, metodologiczno-teoretycznego przestudowania strategii państwowej w tej sferze oraz przewidzenia jej skutków. Polityka rodzinna państwa stanowi ważny element w badaniach ukraińskich naukowców, którzy zajmują się szeroką gamą problemów związanych ze społecznym rozwojem instytucji rodziny. W niniejszym artykule Autorka analizuje aktualne badania i publikacje dotyczące m.in.: rozwoju społecznego instytucji rodziny na Ukrainie; charakteru i treści polityki rodzinnej państwa; tworzenia polityki rodzinnej dla młodzieży; edukacji domowej; problemów bytowych sierot i dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej; doświadczeń w zakresie polityki rodzinnej innych państw etc.