

4. Закон України “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 р. № 2790-XII, станом на 09.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>
5. Результати парламентського моніторингу Лабораторії законодавчих ініціатив за 2010 сесійний рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://www.parlament.org.ua/index.php?action=news&ar_id=2246&as=0
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, станом на 24.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Закон України “Про міжнародні договори України” від 29.06.2004 р. № 1906-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>
8. Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 р. № 1861-VI станом на 09.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
9. Мудра О. М. Конституційний статус суб’єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. М. Мудра. – К., 2003. – 17 с.
10. Лавринович О. В. Шляхи удосконалення системи суб’єктів законодавчої ініціативи: досвід держав – учасниць ЄС та українські перспективи / О. В. Лавринович // Право України. – 2011. – № 3. – С. 167–174.
11. Чухвичев Д. В. Законодательная техника : [учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению “Юриспруденция”] / Чухвичев Д. В. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. – 415 с.
12. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : [кол. моногр.] : у 2 ч. / Копиленко О. Л., Богачова О. В. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Реферат, 2010. – Ч. 1. – 2010. – 696 с.



УДК 351.83:316.356.2 (477)

Л. М. Мельничук,
кандидат наук з державного управління,
заступник начальника управління –
начальник відділу,
Міністерство соціальної політики

Проблеми формування мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сім’ї в Україні

Обґрунтовано необхідність формування мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сім’ї, визначено його зміст та основні складові елементи. Виявлено важливі проблеми вітчизняної практики регуляторної діяльності в окресленій сфері та запропоновано ключові напрями її удосконалення.

Ключові слова: державне регулювання, управлінська діяльність, мотиваційний механізм, сімейна політика, розвиток сім’ї, сімейні відносини.

Особливості політичного, соціально-економічного і правового розвитку країни, процеси, пов’язані з трансформацією українського суспільства, спричинили низку суперечностей між суспільством і сім’єю, наслідком чого стала ситуація, коли сім’я не задовольняє потреби суспільства в фізичному і духовному відтворенні населення, суспільство ж не забезпечує належних умов життєдіяльності сім’ї.

Таке протиріччя, будучи однією з найгостріших соціальних проблем, зумовлює необхідність цілеспрямованого державного впливу, формування цілісної науково обґрунтованої системи державного регулювання розвитку інституту сім’ї, основаної на глибокому розумінні можливостей і обмежень реалізації соціально-економічного по-

© Л. М. Мельничук, 2013

тенціалу української родини в сучасних умовах. Натомість теперішня державна сімейна політика є лише набором відокремлених заходів, які не мають системного характеру, що, зокрема, зумовлено недостатністю наукових досліджень, спрямованих на теоретико-методологічне обґрунтування управлінської діяльності у зазначеній царині.

Про актуальність наукових розробок у сфері державно-управлінських відносин, пов’язаних з проблематикою розвитку соціального інституту сім’ї, свідчить зростання уваги до порушених питань як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців. Важливі проблеми державної сімейної політики, регулювання шлюбно-сімейних відносин у межах здійснення соціальної політики розглядалися в роботах М. Волгіна, М. Ганслі Теренса, Е. Гансової, М. Кравченко, О. Палій, В. Скуратівського,

Є. Холостової, П. Шевчука, О. Яременка та ін. Демографічним питанням формування та реалізації сімейної політики присвячені дослідження таких науковців, як І. Курило, Е. Лібанова, О. Макарова, П. Макдональд, А. Романюк, В. Стешенко, Л. Чуйко та ін. Вивчення важливих аспектів сімейної політики як специфічного напрямку діяльності держави та наукового пошуку здійснювалося, зокрема, А. Антоновим, О. Богаєвською, А. Вишневським, М. Вінгеном, Г. Клімантовою, Т. Кондратюк, В. Медковим.

Відзначаючи важливість та цінність наявних напрацювань, зазначимо, що у вітчизняній науці державного управління відсутнє комплексне дослідження за вказаною темою, механізми державного регулювання розвитку сім'ї не розглядалися ні як теоретична модель, ні як засіб практичного впливу.

З огляду на вищевикладене, метою статті є обґрунтування необхідності формування мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сім'ї, визначення його змісту та основних складових, виявлення важливих проблем у практиці регуляторної діяльності в Україні та окреслення основних напрямів її вдосконалення.

Сім'я як об'єкт регулювання є складною та специфічною сферою суспільного життя, оскільки існують такі її сторони й форми, що не допускають будь-якого регламентування. Крім того, розвитку сім'ї властиві процеси об'єктивної саморегуляції, "... здатності до постійних перебудов внутрішньої структури відповідно до умов, що змінюються" [8, с. 54]. І якщо такі зміни узгоджуються з потребами суб'єктів регулювання, то державне втручання не потрібне. Однак об'єктивна саморегуляція будь-якої соціальної системи не є самодостатньою та містить у собі не лише конструктивні, але й руйнівні моменти [8, с. 58–59]. Щоб виправляти недоліки стихійного розвитку сім'ї, не порушуючи її природної саморегуляції, потрібне державне втручання. Тобто конкретними сферами державного впливу мають виступати усі ті ситуації, явища, умови, що викликають проблеми та негативні наслідки функціонування й розвитку інституту сім'ї. Звідси випливає, передусім, необхідність з'ясування ознак наявності проблем, а отже, – передумов державного втручання. Дослідження вітчизняної та зарубіжної фамілістики дають підстави стверджувати, що такими ознаками є невиконання чи неефективне здійснення сім'єю необхідних функцій як щодо окремої особистості, так і щодо суспільства в цілому, а також існування сімейної структури, не здатної виконувати свої функції.

Виникають питання: які функції має виконувати сім'я, які критерії ефективності їх виконання, які типи сімей здатні виконувати ці функції. Однак, по-перше, у науковій літературі відсутні єдині підходи до класифікації функцій сім'ї, тому існує значна кількість таких класифікацій: від загальної

до занадто деталізованої. Таке різноманіття суттєво ускладнює визначення сукупності функцій, які має виконувати сім'я в певних соціально-економічних умовах. По-друге, науково не розробленим залишається питання про критерії оцінки успішності сім'ї як соціального інституту, ефективності виконання індивідуальних та суспільних функцій. По-третє, має місце надмірна різноманітність параметрів типології сімей. Зокрема, серед них виділяють структуру родинних зв'язків, форму шлюбу, поділ влади, наявність шлюбних партнерів, кількість дітей у сім'ї тощо.

Для розв'язання окреслених проблем, на нашу думку, доцільніше керуватися рівнем задоволення індивідуальних, сімейних, суспільних потреб та інтересів (маються на увазі потреби, пов'язані зі створенням і функціонуванням сім'ї, наприклад потреби у подружньому партнерстві, реалізації себе у дітях, фізичному та духовному відновленні населення тощо), що, за визначенням сімейних функцій, і відображає ступінь їх виконання. Отже, можна стверджувати, що регулятивні дії держави мають спрямовуватися на вирішення питань функціонування й розвитку інституту сім'ї для максимального задоволення потреб особи, сім'ї та суспільства в цілому.

Разом з тим, найбільш оптимальним шляхом вирішення проблемних ситуацій є їх попередження, що у досліджуваному випадку передбачає підвищення можливостей сім'ї для саморозвитку. Це, у свою чергу, актуалізує необхідність визначення механізмів саморегулювання, а конкретніше – з'ясування факторів, які виступають регуляторами та детермінантами сімейної поведінки.

Ряд досліджень у галузі соціології, соціальної психології, соціальної філософії та окремі – у сфері державного управління свідчать про наявність ціннісно-нормативних і соціально-установочних механізмів регулювання поведінки особистості. Йдеться про те, що функцію регулятора поведінки суб'єкта в соціальному середовищі насамперед виконує система цінностей, ціннісних орієнтацій, яка зумовлює схильність чи готовність особистості до дії, певного типу поведінки у відповідних умовах і для задоволення певних потреб. Тобто оцінка оточуючих умов як сприятливих чи несприятливих для реалізації існуючих потреб (а не самі по собі умови чи потреби) визначає результат поведінки. Однак формуються ці установки на основі наявних потреб та під впливом зовнішніх умов. Іншим каналом впливу є соціальні норми, тобто вимоги, що ставляться суспільством, державою, соціальною групою до особистості та які вона має виконувати.

Таким чином, основними ознаками існування проблем розвитку сім'ї є неузгодженість між потребами й інтересами особи, сім'ї та можливостями їх реалізації, невідповідність реальної сімейної поведінки населення суспільним очікуванням.

Звідси очевидним є те, що розв'язання проблем функціонування сім'ї вимагає створення сприятливих умов для реалізації індивідуальних і сімейних установок, а також формування мотивації населення для реалізації суспільно бажаних моделей сімейної поведінки через активізацію ціннісно-нормативної системи особистості.

При цьому, як свідчить аналіз теоретичних напрацювань у галузі науки державного управління, зокрема [1; 6; 9], на фактори, від яких залежить результат функціонування та розвитку регульованого об'єкта, впливають механізми державного регулювання. Відповідно до природи вказаних факторів, обирають і різні за природою механізми, а також методи впливу, тобто сукупність способів, прийомів та засобів (інструментів) впливу держави на поведінку й суспільну діяльність керуваного об'єкта. Отже, механізми державного регулювання розвитку сім'ї – це та складова системи регулювання, що впливає на фактори зміни моделей, зразків сімейної поведінки. Кожен з цих механізмів, у свою чергу, ґрунтується на використанні низки методів (способів, прийомів, інструментів) регулювання й сукупності необхідних ресурсів. Найбільшою мірою, як зазначено вище, напрям змін сімейної поведінки визначає ціннісно-установочна система особистості, система правових та моральних норм. Тому одним із основних механізмів державного регулювання розвитку сім'ї має виступати мотиваційний, а саме – система важелів, під впливом яких виникають потреби особи, сім'ї у виборі суспільно бажаних моделей сімейної поведінки.

Ефективний мотиваційний механізм, як стверджують фахівці у сфері управління, може бути створений лише в умовах свободи вибору особою бажаної моделі поведінки та / або форми державної підтримки. Крім того, дієвість мотиваційних механізмів буде найвищою, коли в структурі мотиваційного комплексу особи внутрішні мотиви до певного типу поведінки будуть переважати над зовнішніми позитивними стимулами, тобто тими, що спонукають до бажаного вибору, а останні переважатимуть над зовнішніми негативними мотивами, які примушують до певного виду поведінки (контроль, покарання, санкції) [3, с. 277, 289]. Формування мотивації громадян має здійснюватися на основі поєднання трьох складових:

1) необхідним є всебічне забезпечення передумов для реалізації запитів, інтересів, потреб конкретних осіб, пов'язаних зі створенням і функціонуванням сім'ї;

2) важливим є формування системи стимулювання суспільно бажаних зразків, моделей сімейної поведінки. Варто зауважити, що цей процес відбувається практично за відсутності наукового обґрунтування та дефіциту розробок щодо наповнення конкретними засобами, інструментами. Ситуацію ускладнює неоднозначність позицій як науковців, так і практиків щодо необхідності за-

стосування економічних стимулів. Автор дотримується позиції фахівців з питань демографічної політики [4; 5]: мотивація до певного типу сімейної поведінки має формуватися на основі соціально-психологічних методів, фактору соціальної престижності сім'ї за наявності достатніх соціально-економічних умов;

3) має бути окреслений комплекс вимог, заборон і покарань за поведінку, яка може загрожувати соціальній безпеці особи та / або суспільства (жорстоке поводження з дітьми, насильство в сім'ї та ін.), що має забезпечуватися, перш за все, в рамках правового механізму.

Щодо формування сукупності мотивів, які забезпечують орієнтацію населення на певні моделі поведінки, то автор поділяє позицію більшості вітчизняних демографів, котрі вважають за доцільне стимулювати якісні зміни сімейних трансформацій, оскільки: а) зарубіжна та вітчизняна практика доводить низьку ефективність стратегій, спрямованих на кількісні показники; б) якісні зміни зумовлюють і бажані кількісні результати, підтвердження чого є досвід окремих західноєвропейських країн (Велика Британія, Ірландія та ін. [7]).

З огляду на викладене, мотиваційний механізм державного регулювання розвитку сім'ї, з одного боку, має забезпечувати просімейну спрямованість решти форм, способів впливу на процеси розвитку сім'ї, з іншого – передбачає цілеспрямоване проведення інформаційно-просвітницьких програм, рекламних кампаній, інших заходів, що охоплюють: формування відповідної громадської думки, збереження ціннісних орієнтацій населення на сімейний спосіб життя; слідування мотивам дотримання гендерної культури в сім'ї; побудову подружніх відносин на основі взаємної поваги, вірності та відповідальності; формування мотивації усвідомленого батьківства; утвердження мотивів безпечного сексуального життя. Тобто мотиваційний механізм має забезпечити:

– створення спонукального середовища, орієнтирів щодо вибору бажаної моделі сімейної поведінки, здійснення просімейної соціально-економічної політики;

– формування суспільної думки щодо соціальної престижності сімейного способу життя, материнства та батьківства;

– встановлення обмежень для негативних зразків сімейної поведінки.

При цьому ефективність механізму забезпечуватиметься лише за одночасної реалізації усіх названих складових. На практиці ж реалізація політики з питань економічного, соціального та культурного розвитку є індивідуалізованою, характеризується спрямуванням на окрему особу, неврахуванням інтересів сім'ї у більшості сфер життєдіяльності суспільства, тобто фактично є неефективною за ознакою просімейності. Тому доцільною та вкрай необхідною є переорієнтація

соціально-економічної політики, передусім основних її напрямів (зайнятості, доходів населення, охорони дитинства, охорони здоров'я, молодіжної, гендерної, освітньої та культурної політики), на реалізацію цілей сімейної політики. Необхідно окреслити й законодавчо закріпити певні принципи та правила, що дозволять забезпечити однаковість у прийнятті рішень, спрямованих на розвиток інституту сім'ї, системність, послідовність і узгодженість дій у процесі їх реалізації.

Концепцією державної сімейної політики [2] визначено систему відповідних принципів. На нашу думку, ця система, крім тих, що покликані забезпечувати самостійність та автономність сім'ї з урахуванням загальноєвропейських підходів до розробки й реалізації сімейної політики [7, с. 433], повинна бути доповнена такими принципами: пріоритетності потреб сім'ї; забезпечення рівних можливостей; гармонізації сфер праці та сім'ї. Сутність та спосіб забезпечення кожного з цих принципів полягає в такому.

Пріоритетність потреб сім'ї у структурі суспільних та державних інтересів передбачає переорієнтацію усєї політики держави, діяльності всіх державних інституцій на максимальне врахування та задоволення сімейних потреб, недопущення ієрархічного підпорядкування соціальних інтересів сім'ї державним. Дотримання цього принципу сприятиме посиленню ролі та значущості сім'ї в суспільстві, збереженню її цінності для окремої особистості, послабленню негативних впливів індивідуалізації суспільства.

Забезпечення рівних можливостей означає надання соціальних, правових, економічних гарантій та створення органами державної влади однакових умов для розвитку кожної особистості у сім'ї незалежно від соціальної ролі, кожного типу сім'ї у суспільстві – незалежно від підстав її створення, складу та розміру тощо, кожної окремої сім'ї – незалежно від місця проживання. У цілому дотримання цього принципу дозволить забезпечити необхідні умови для вільного вибору зразків сімейної поведінки, а також досягти справедливого соціального захисту тих сімей, які мають особливі потреби, й усунути диспропорції у наданні державних послуг.

Гармонізація сфер праці та сім'ї означає створення таких умов зайнятості, соціального забезпечення, організації служб, установ і закладів, діяльність яких спрямована на надання різних послуг сім'ї, що сприятимуть розширенню можливостей людини для максимального поєднання професійного та сімейного життя. Дотримання цього принципу в реалізації державної політики дозволить послабити суперечності між сімейними та позасімейними ціннісними орієнтаціями населення, а також створити рівні можливості для жінок і чоловіків як у професійному житті, так і при виконанні сімейних обов'язків, забезпечити вищий рівень до-

ходів сім'ї за рахунок трудової діяльності, а отже, вищий рівень добробуту родини.

Щодо другої складової мотиваційного механізму, то слід зазначити, що на підвищення соціального статусу сім'ї спрямовані переважно заходи інформаційно-просвітницького, пропагандистського, культурно-мистецького, етнографічного характеру, які самі по собі не мають належного ефекту, не дають бажаних результатів. Це підтверджено практикою виконання як програми "Українська родина" (постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2001 р. № 243), так і Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року (постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 р. № 244).

Соціально-психологічні засоби, спрямовані на популяризацію сімейного способу життя, збереження сімейних цінностей, мають виступати додатковими, доповнюючими інструментами впливу на сімейну поведінку.

Стримування персонально чи соціально небезпечної поведінки має відбуватися шляхом установлення сімейної (позбавлення батьківських прав), адміністративної (штрафи, громадські роботи, обмеження або позбавлення волі) чи інших видів відповідальності. Правові засоби на практиці, за винятком окремих обмежень, є досить ліберальними та характеризуються широтою наданих особистих прав і гарантій, створюючи достатній простір для індивідуальної свободи. Однак надані права не узгоджуються зі встановленим рівнем відповідальності за власний вибір, що потребує відповідного коригування правових норм шляхом визначення відповідних юридичних зобов'язань, обмежень та санкцій. Для цього, на нашу думку, необхідно здійснити ряд заходів за такими напрямками:

- посилити відповідальність: осіб – за власне рішення про материнство та / або батьківство, відмову від дитини; батьків – за утримання, виховання й розвиток дітей, їх життя та здоров'я;
- удосконалити та узгодити між собою системи санкцій сімейної, адміністративної й інших видів відповідальності;
- поліпшити процедури застосування санкцій сімейної відповідальності, запровадити соціальну експертизу в судах щодо визначення рівня неналежного виховання батьками своїх дітей.

Однак при цьому варто підкреслити, що дієвість правових заходів має обов'язково доповнюватися іншими важелями впливу, які створюють належні умови для відповідальної реалізації наданих прав та свобод у сімейному житті. В іншому випадку ці заходи можуть спричинити протилежний ефект.

Таким чином, у роботі досліджено й обґрунтовано сутність та проблеми мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сім'ї, висвітлено його структуру та основний набір інструментів державноуправлінського впливу. Крім

того, визначено пріоритетні напрями його вдосконалення, що полягають у розширенні сукупності засобів державного регулювання процесів змін сімейної поведінки населення України. Сформульовані пропозиції та результати роботи можуть бути використані при подальшому аналізі й вирішенні наукових проблем державного регулювання розвитку сім'ї. Викладені положення є теоретичною основою для розв'язання практичних завдань державного регулювання розвитку української

родини, вдосконалення та розробки нормативно-правових актів з питань державної сімейної політики, вироблення програмних документів щодо підтримки сім'ї.

Подальші наукові пошуки за цією темою мають бути пов'язані, насамперед, із поглибленням наукового аналізу сукупності інструментів, засобів впливу на процеси змін сімейної поведінки населення, визначенням і обґрунтуванням їх дієвості та ефективності.

Список використаних джерел

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посіб.] / Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І.; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
2. Концепція державної сімейної політики : схвалена Постановою Верховної Ради України від 17.09.1999 р. № 1063-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063-14>
3. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией : [учеб. для студ. вузов, обуч. по экон. и технол. спец.] / Круглов М. И. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 767 с.
4. Курило І. О. Соціально-економічна структура населення: еволюція, сучасність, трансформації [моногр.] / Курило І. О. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України імені М. В. Птухи, 2006. – 471 с.
5. Макарова О. В. Демографічна політика: сучасні реалії та перспективи / О. В. Макарова // Демографія та соціальна економіка. – 2007. – № 1. – С. 3–11.
6. Мельник А. Ф. Державне управління : [підруч.] / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю.; за ред. Мельник А. Ф. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
7. Мельничук Л. М. Європейський досвід реалізації сімейної політики / Л. М. Мельничук // Університетські наукові записки : часопис Хмельниць. ун-ту управління та права. – 2007. – № 4 (24). – С. 432–437.
8. Скуратівський В. А. Соціальні системи та соціологічні методи дослідження : [навч. посіб.] / Скуратівський В. А., Шевченко М. Ф. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 187 с.
9. Філіпповський В. М. Основи теорії державного управління : [навч. посіб.] / Філіпповський В. М. – Луганськ : Ноулідж, 2009. – 216 с.