



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Л. М. Мельничук*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

За останні три десятиліття в більшості країн Європи відбулися суттєві трансформації функціонування соціального інституту сім'ї, які супроводжувалися значною зміною демографічних показників, зростаючою різноманітністю типів сім'ї та підвищенням ризику бідності окремих категорій сімей. Для українського суспільства характерні такі ж тенденції розвитку сім'ї, які спостерігаються в Європі. В свою чергу, подібність існуючих проблем функціонування цього інституту, а також євроінтеграційні наміри Української держави зумовлюють необхідність вивчення основних підходів до реалізації сімейної політики Європейського Союзу, узагальнення досвіду європейських країн щодо подолання негативних тенденцій у розвитку інституту сім'ї з визначенням перспектив подальшого його використання у практиці державного регулювання сімейних відносин в Україні.

Останні дослідження та публікації за темою. Актуальність теми привертає все більшу увагу українських вчених. Так, загальні проблеми та тенденції розвитку європейської соціальної політики в цілому та соціального захисту, зокрема, у своїх роботах розглядали С. Вегера, О. П. Крентовська, О. М. Кушніренко, Е. М. Лібанова, О. М. Палій, Н. А. Руденко, Т. В. Семигіна, В. А. Скуратівський, П. І. Шевчук та інші.

Європейський досвід вирішення окремих соціальних проблем (передусім, кількісного і якісного розвитку населення, захисту прав жінок у сім'ї, соціальної безпеки) представлені в роботах І. Ю. Беганської, Л. С. Дорошенко, Л. В. Леонтьєвої, О. Ю. Снігової тощо.

Сімейна політика окремих країн у рамках моделей держав загального добробуту розглядалася в роботах В. А. Скуратівського, О. М. Палій, Е. М. Лібанової.

Питання соціального забезпечення сімей з дітьми у контексті європейського досвіду виступили предметом досліджень Л. В. Кулачок та О. М. Пономаренко.

Однак аналіз вітчизняної наукової літератури засвідчує відсутність досліджень щодо основних напрямів та засобів сімейної політики Європейського Союзу, що актуалізує проведення наукових пошуків з цієї тематики.



З огляду на викладене метою статті є систематизація концептуальних підходів та європейського досвіду реалізації сімейної політики, виявлення ефективних інструментів регулювання розвитку сім'ї та визначення перспектив їх застосування у вітчизняній практиці.

Інститут сім'ї як предмет спільних цільових установок в європейських договорах не враховується, визначення сімейної політики перебуває переважно на національному рівні у відповідальності держав-учасниць¹. Однак з опублікуванням у 1989 році повідомлення про сімейну політику Європейської комісії, де вперше підкреслюється значення сім'ї та необхідність врахування її інтересів при формуванні політики держави у сфері зайнятості, соціального захисту, забезпечення рівних можливостей тощо², інституціями ЄС було прийнято ряд нормативно-правових актів з питань захисту прав сім'ї та дітей. Підтвердження цього — низка директив про батьківські відпустки³, поліпшення безпеки та охорони здоров'я вагітних жінок⁴, часткову зайнятість⁵, рекомендації стосовно догляду за дітьми⁶, резолюція про збалансування участі жінок і чоловіків у сімейному та професійному житті⁷.

З часом мотивація до здійснення європейської сімейної політики посилюється, що спричинено, як зазначається у доповіді керівника Комісії з питань зайнятості, соціальних справ та рівності можливостей В. Спідла, необхідністю протистояння демографічним викликам, розширення можливостей європейців у реалізації власних установок, пов'язаних зі створенням сім'ї, загостренням проблеми бідності сімей з дітьми та одночасною відсутністю ефективних стратегій у цій сфері. Хоча реалізація основних прав європейців (на повагу до приватного та сімейного життя, вступу до шлюбу та створення сім'ї, захисту сім'ї та прав дитини) належить до компетенції окремих держав-членів ЄС, однак у своїй практиці необхідно дотримуватися загальноєвропейських принципів, серед яких:

- поліпшення умов для існування сімей, якості життя європейців, створення можливостей для реалізації своїх уявлень про сім'ю;
- забезпечення умов для поєднання професії та сім'ї, з тим щоб досягти, з одного боку, рівності можливостей жінок і чоловіків, з іншого, вищого рівня доходу сім'ї за рахунок трудової діяльності, а не соціальних виплат;
- максимальне врахування різноманітності форм сімейних союзів при розробці та здійсненні заходів підтримки сім'ї⁸.

¹ Familienleistungen und Familienpolitik in Europa: Referat E. 2 / Generaldirektion Beschäftigung und Soziales / Europäische Kommission [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ec.europa.eu/employment_social/missoc/2002/intro_de.pdf.

² Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten, für Familienfragen zuständigen Minister zur Familienpolitik [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>.

³ Richtlinie 96/34/EG des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁴ Richtlinie 92/85/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wochnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵ Richtlinie 97/81/EG des Rates zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit — Anhang: Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁶ Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷ Entschlie?ung des Rates und der im Rat Vereinigten Minister für Beschäftigung und Sozialpolitik über eine ausgewogene Teilhabe von Frauen und Männern am Berufs- und Familienleben [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eur-lex.europa.eu>.

⁸ Spidla V. Wie soll die europäische Familienpolitik aussehen? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ec.europa.eu/employment_social/speeches/2007/vs_070321_de.pdf.



Незважаючи на досягнутий консенсус у принципових підходах до сімейної політики, існують суттєві відмінності щодо її реалізації в окремих країнах-членах Європейського Союзу. Міжнаціональне порівняння сімейної політики дозволяє виокремити значну кількість стратегій, які визначаються, по-перше, відношенням урядів до демографічних та сімейних проблем, по-друге, фінансовими можливостями окремих країн. Однак загалом ці країни можна поділити на групи, які в зарубіжній літературі називають з “явною” та “прихованою” сімейною політикою⁹. Різниця між ними базується на існуванні чи відсутності програм та цілей, спрямованих на сім'ю. Так, чітко визначена сімейна політика у Франції, Бельгії, Люксембурзі. Більш широкою концепція політики держави стосовно сім'ї формується в Австрії та Німеччині¹⁰.

“Прихована” сімейна політика не означає самоусунення держави від сфери сім'ї, а лише демонструє відмову від кількісних цілей. Головна мета цих країн — добробут населення. Вибір сімейної поведінки має залишитися за людиною, в той час коли держава зобов'язана забезпечити відповідними засобами, щоб її рішення були ефективними. Тобто інтереси сім'ї певним чином враховуються при формуванні та реалізації соціально-економічної політики. Одночасно варто підкреслити, що пряма залежність між обраною стратегією та тенденціями розвитку інституту сім'ї відсутня. В дослідженнях окремих зарубіжних фахівців доведено, що, наприклад, рівень народжуваності вищий у країнах з наявними інституційними механізмами, спрямованими на підтримку сім'ї (незважаючи на офіційно заявлені цілі), а також відносно високим рівнем гендерної рівності в сім'ї. Однак в країнах з більш розвинутою політикою в сфері підтримки сім'ї відмічається й вищий рівень соціального лібералізму, який, хоча й розширив можливості людини в плані саморегуляції поведінки, водночас зумовив негативні тенденції розвитку сім'ї, перш за все, збільшення кількості розлучень, незареєстрованих шлюбів та позашлюбних народжень¹¹.

Варто зазначити, що незалежно від обраної стратегії політика країн ЄС включає дві основних складові: *перша* — матеріальна підтримка сімей з дітьми, яка спрямована на усунення нерівності між різними категоріями сімей, створення необхідних матеріальних умов для утримання та виховання дітей, попередження чи подолання бідності; *друга* — 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 інституту¹².

Політика матеріальної підтримки сімей з дітьми складає важливу частину 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 відрізняються не лише в різних країнах, але й у межах однієї країни залежно від типу сім'ї, кількості та віку дітей, що унеможлиблює зіставлення загального обсягу допомоги зі сторони держави. Однак розглядаючи рівень адресності надання допомоги виокремлюються:

а) країни, що мають систему універсальних виплат на дітей, які виплачуються незалежно від доходу сім'ї (в окремих з них: Франція, Нідерланди,

⁹ Государственная семейная политика в странах Европейского сообщества и США: Сб. обзоров / О. Б. Осколова (отв. ред.), РАН, Институт научной информатизации по общественным наукам. — М., 1996. — С. 5-6.

¹⁰ Социально-демографическая политика в развитых странах Запада: Рефератив. сб. / О. Б. Осколова (отв. ред.), РАН, Институт научной информатизации по общественным наукам. — М., 1992. — С. 6.

¹¹ Макдональд П. Низкая рождаемость и государство: эффективность политики // Материалы международного семинара «Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы» (Москва, 14-15 сентября 2006 г.). — М.: Права человека, 2006. — С. 43-45.

¹² Там же. — С. 27-56.



Німеччина, Норвегія, Фінляндія, Бельгія — розмір щомісячних допомог залежить від “порядкового номера” та віку дитини);

б) країни, в яких система допомоги на дітей доповнюється виплатами, що одержують сім’ї, рівень доходів яких нижче межі малозабезпеченості (наприклад, Франція, Ірландія, Португалія, Великобританія);

в) країни, де допомога надається виключно малозабезпеченим сім’ям (Греція, Іспанія та Італія)¹³ — показники народжуваності цієї групи країн найнижчі серед держав Європейського Союзу¹⁴.

Значну частину державної підтримки сімей з дітьми в європейських країнах складають податкові пільги, знижки та кредити (при оподаткуванні прибутків, оплаті за житло та комунальні послуги, користуванні 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 виступають потужними інструментами політики підтримки сім’ї, підтримки певних типів фінансової та соціальної поведінки¹⁵.

В європейських країнах широко реалізуються програми цільових кредитів, мета яких, перш за все, надати можливість вирішення побутових проблем сімей з низькими доходами та, водночас, мінімізувати державні витрати на соціальні цілі. Держава стимулює використання цього механізму фінансування, виступає в якості гаранта по кредиту, встановлює процентні ставки на кредити суттєво нижче ринкових та субсидує різницю з бюджету чи передбачає можливість відстрочки повернення кредиту й навіть його повного погашення, якщо кредитувальник має низькі доходи¹⁶.

Серед сімей з дітьми особлива матеріальна підтримка європейськими державами надається неповним сім’ям. Допомога одиноким батькам (грошові виплати/податкові пільги) залежить від рівня доходу та кількості дітей в сім’ї. У цілому в більшості європейських країн неповні сім’ї можуть розраховувати на більшу підтримку, аніж сімейні пари. Греція — єдина країна, де одинокий батько забезпечений гірше подружжя¹⁷. Водночас, рівень позашлюбних народжень у цій країні найнижчий серед інших членів ЄС (станом за 2005 р. лише 5 % від загальної кількості новонароджених¹⁸).

Як і Європейським Союзом, окремими державами-членами значна увага приділяється політиці, спрямованій на створення умов для узгодження сімейних та професійних обов’язків жінок і чоловіків, яка здійснюється переважно шляхом надання батьківських відпусток та розвиток 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 період 1995-2000 рр. відіграло істотну роль у зростанні народжуваності в ряді країн

¹³ Современная демографическая политика: Россия и зарубежный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2005. — № 25 (277). — С. 75-76.

¹⁴ Gesamtfruchtbarkeitsrate [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

¹⁵ Социально-демографическая политика в развитых странах Запада: Реферативный сборник / О. Б. Осколова (отв. ред.), РАН, ИНИОН. — М., 1992. — С. 154-160; Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / О. Перепада (пер. з англ.). — К.: Основи, 1996. — С. 83-84.

¹⁶ Le Grand J., Propper G., Robinson R. The Economics of Social Problems. 3rd ed. — L.: Macmillan, 1992. — P. 87.

¹⁷ Современная демографическая политика: Россия и зарубежный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2005. — № 25 (277). — С. 75-76.

¹⁸ Nichtehelich Lebendgeborene [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.



ЄС¹⁹. В практиці цих країн існують різні види відпусток, які встановлені для батьків з сімейних потреб. Серед них: відпустки для жінок, які надаються в усіх країнах Європейського Союзу безпосередньо упродовж до- та післяпологового періодів (переважно оплачувані); відпустки для чоловіків, які встановлені батькові як доповнення до материнської відпустки терміном від 1 до 4 тижнів. Серед країн, які надають оплачувану відпустку, — Велика Британія, Бельгія, Данія, Іспанія, Португалія, Франція, Фінляндія, Швеція; гендерно-нейтральні відпустки, які слідує зазвичай за відпустками по вагітності та пологах. Віднедавна в ряді країн (наприклад, Нідерланди, Німеччина) частина батьківської відпустки надається для чоловіків одночасно з жінками²⁰.

Важливим для узгодження трудової діяльності та сімейного життя, з точки зору більшості експертів, є забезпечення розвитку системи догляду за дітьми дошкільного віку. Однак ця складова сімейної політики є чи найскладнішою для міжнаціонального порівняння, оскільки рівень та характер державної участі залишається надзвичайно різним у середині Європейського Союзу при одночасній відсутності співставлених даних. Загалом система догляду за дітьми представлена громадськими чи приватними (або їх поєднання) службами обслуговування дітей, а також неофіційним чи офіційним обслуговуванням людьми, що надають догляд у власному будинку чи за місцем проживання дитини. При цьому відмічається значне коливання доступності послуг відповідних соціальних служб. Витрати сімей на виховання дитини-дошкільника обходяться батькам від 36 % середньої заробітної плати в Греції до нуля в Бельгії та Франції²¹. У більшості держав батьки з низьким прибутком можуть сподіватися на субсидоване обслуговування, проте місцезнаходження таких служб часто є незручним. Проблематичним може бути й сервіс у найнеобхідніші години, якщо робочий графік батьків нерегулярний. В інших випадках установа неспроможна обслуговувати хвору дитину, а тому батьки змушені доглядати її вдома²².

Доцільно відмітити, що рівень охоплення дітей дошкільного віку послугами соціальних служб та центрів корелює з доступністю цих послуг. Тобто, в країнах, де створені відповідні умови, відсоток дітей віком від 3 до 6-7 років, охоплених послугами дошкільних закладів, сягає понад 90 відсотків, а дітей до 3-х років — 30-60 відсотків²³. У цих же країнах (передусім, Франції, Данії, Бельгії, Фінляндії) рівень народжуваності відмічається значно вище середнього по ЄС²⁴.

Аналіз сімейної політики Європейського Союзу, узагальнення досвіду окремих європейських країн у сфері підтримки сім'ї дозволяє зробити ряд висновків:

1. З огляду на існування негативних тенденцій розвитку європейських суспільств інституціями ЄС та більшістю держав-учасників визнано необхідність реформування існуючих політичних стратегій щодо забезпечення функціонування та розвитку інституту сім'ї.

¹⁹ Кайлова О. В. Опыт семейной политики в странах Европейского Союза: система родительских отпусков // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов (Книга 2) / Ред. В. В. Елизаров, В. Н. Архангельский. — М: МАКС Пресс, 2005. — С. 15-20.

²⁰ Health status and living conditions in an enlarged Europe: Appendix — Policy Briefs [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssso2005_healthlc_report.pdf.

²¹ Dorfler S. Kinderbetreuungskulturen in Europa [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.oif.ac.at/aktuell/wp_57_kinderbetreuungskulturen_europa.pdf.

²² Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / О. Перепада (пер. з англ.). — К.: Основи, 1996. — С. 87-88.

²³ Health status and living conditions in an enlarged Europe: Appendix — Policy Briefs [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssso2005_healthlc_report.pdf.

²⁴ Gesamtfruchtbarkeitsrate [Електронний ресурс] // Eurostat. — Режим доступу: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>.



2. Україна, обравши шлях до об'єднаної Європи, при формуванні та реалізації сімейної політики має дотримуватися визначених європейських принципів. Разом з тим, враховуючи неефективність існуючих стратегій підтримки сім'ї, в країні мусить бути створена власна модель державного регулювання розвитку інституту сім'ї, яка б включала комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на зміцнення основних функцій сім'ї, забезпечення стійкості та розвитку цього соціального інституту, та враховувала фінансові можливості держави.

3. При формуванні та реалізації сімейної політики в Україні слід враховувати позитивні здобутки європейських країн. Зокрема, доцільним є:

- ширше використання інструментів податкової та кредитної політики, що стане необхідною передумовою скорочення витрат держави на соціальні цілі та засобом формування бажаної соціальної поведінки;

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

- забезпечення рівних можливостей сім'ям незалежно від кількості дітей у сім'ї та працюючих дорослих, що сприятиме, з одного боку, реалізації власних установок громадян щодо створення сім'ї та народження дітей, з іншого, попередженню негативних тенденцій розвитку сімейної структури населення;

- 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 не лише стане передумовою ґендерної рівності в суспільстві, а й сприятиме підвищенню громадянського престижу батьківства;

- розвиток системи соціальних послуг по догляду за дітьми дошкільного віку, забезпечення їх максимальної доступності для усіх категорій сімей та ширшого залучення до надання таких послуг інститутів громадянського суспільства й ринкових механізмів.

4. Необхідність формування цілісної моделі державного регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні потребує дослідження питань щодо інституційного та фінансового забезпечення сімейної політики країн Європейського Союзу, що дозволить значно вдосконалити нормативно-правову базу державної політики у сфері сім'ї, активізувати її реалізацію, ефективно регулювати процеси розвитку соціального інституту сім'ї в Україні.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 18 від 11 квітня 2007 року)*

