УДК 351.83(477)

ЧЕХОВСЬКА І. В.

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті здійснено дослідження функцій управління, функцій державного управління, наведено авторське визначення дифеніції «функція державної сімейної політики». Виявлено ознаки функцій державної сімейної політики України, здійснено їх класифікацію.

Ключові слова: *державна сімейна політика, функція управління, функція державного управління, функція державної сімейної політики.*

В статье исследуются функции управления, функции государственного управления, предложено авторское определение дефиниции «функция государственной семейной политики». Определены признаки функций государственной семейной политики Украины, осуществлена их классификация.

Ключевые слова: *государственная семейная политика, функция управления, функция государственного управления, функция государственной семейной политики.*

Research of functions of management, functions of state administration is carried out in the article; author determination is resulted definition «function of public domestic policy». Found out the signs of functions of public domestic policy of Ukraine, their classification is carried out.

Keywords: *public domestic policy, management function, function of state administration, function of public domestic policy.*

Постановка проблеми. Сучасна трансформація інституту сім'ї викликає занепокоєння і є предметом політичних і суспільних дискурсів. Фактично все різноманіття питань, що є темою вищезгаданих дискурсів стосується динаміки сімейних змін і ролі держави у цьому процесі. Сьогодні у науковому середовищі і суспільній практиці розробляються і реалізуються різноманітні, інколи протилежні підходи до розуміння проблем сім'ї і пропонуються різні варіанти їх рішень. Досвід зарубіжних країн доводить, що вищезгадані проблеми ефективно вирішуються завдяки запровадженню системної державної сімейної політики.

За роки незалежності чимало зроблено в цій царині, але ще багато невирішених проблем. Можна сказати, що державна сімейна політика України перебуває у стадії формування.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Дослідженню основних засад державної сімейної політики присвятили свої праці такі вітчизняні науковці та практики як: В. І. Довженко, С. Толстоухова, А. Мішин, Л. Ковальчук,

© І. В. Чеховська, 2011

В. Узніченко, М. М. П'яницькій, Л. Короткова, О. Вихрова, Л. Мелешко, Я. І. Шевченко тощо. Дослідженню трансформаційних процесів української сім'ї присвячено праці: О. М. Балакірєвої, Г. В. Герасименко, Н. Гевчук, І. Дубініної, В. Г. Захарченко, Л. Калашник, І. О. Курило, І. П. Майданіка, О. Шевченко, В. Тюріної, Т. Федорченко, О. О. Яременко тощо.

Дослідженню функцій управління, функцій державного управління присвячено роботи таких науковців, як: Ф. Тейлор, Г. Емерсон, А. Файоль, Л. Гулик, Л. Рю, Л. Біар, Н. Р. Нижник, В. Б. Аверянов, Н. В. Александрова, В. П. Тимощук, А. В. Омельченко, Л. В. Коваль, О. П. Рябченко, В. В. Цвєтков тощо.

Мета та завдання дослідження. Вважаємо, що пошук оптимальної моделі державної сімейної політики (далі – ДСП) України має розпочинатися із дослідження її функцій, оскільки зміст державної сімейної політики проявляється саме через характер функцій, які реалізуються у процесі проведення такої політики. Тому розкриття функцій ДСП має важливе значення для комплексного дослідження змісту державної сімейної політики України, розробки пропозицій щодо його вдосконалення та формування науково – обґрунтованої моделі ДСП України.

Для цього необхідно дослідити поняття «функція управління», «функція державного управління», визначити функції державної сімейної політики України та виявити їх особливості.

Основний матеріал. Функції слід розуміти , як «відносно самостійні складові змісту управлінської діяльності» [1, с. 257]. Функція, у загальному випадку, означає діяльність, обов'язковість, роботу, зовнішній прояв властивостей об'єкту у даній системі відносин [2, с. 1431].

У спеціальній літературі функції управління розглядаються як дії, види, напрямки діяльності суб'єкту управління відносно об'єкта [3, с. 40]. Саме функції управління складають основу управлінських зв'язків між суб'єктом та об'єктом. Ця основа реальна, силова, цілеспрямована, має організуючий та регулюючий вплив на кероване явище, відносини.

Функції управління мають такі основні властивості: є зовнішнім проявом властивостей об'єкту; мають цілеспрямований, уособлений та самостійний характер; є об'єктивно необхідними для здійснення процесу управління; реалізуються певними методами; характеризують зміст управлінської діяльності [4, с. 44].

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що під функцією управління слід розуміти зовнішній прояв властивостей об'єкту управління. Функція цілеспрямована, відносно самостійна і реалізуються певними методами залежно від характеру управлінського впливу суб'єкту управління з метою досягнення кінцевого результату.

Отже, функція управління – це вид державно-управлінської діяльності, що базується на поділові та взаємодії управлінської праці, який характеризується певною однорідністю, складністю та стабільністю впливу на об'єкт і суб'єкт управління, здійснюється відповідно до законодавства спеціально створеними

органами виконавчої влади за допомогою специфічних методів з метою втілення в життя завдань державного управління.

Функції державного управління реалізуються державою у особі відповідних органів, посадових осіб. Характер функцій визначається завданнями, які стоять перед державою в області державного управління у найважливіших сферах суспільного життя. Для виконання завдань органи державного управління мають певні повноваження державно-владного характеру.

Для з'ясування механізму дії, властивостей функцій державного управління Л. В. Коваль виокремила їх певні ознаки:

– для реалізації функцій створюються органи, системи органів або спеціальні структурні підрозділи в органах, службові посади;

– обсяг функції, її характер і ступінь централізації обумовлюються тими об'єктивними процесами, що лежать в основі конкретної діяльності органу управління;

– функція є спосіб виявлення життєдіяльності, активності органу, його підрозділів і службових осіб. Її неодмінні риси – організуючий вплив, динамізм;

– організаційна відособленість, автономність функцій управління поєднуються з такими якостями, як комплексність, взаємозалежність, взаємообумовленість;

– функції мають статутний характер, що означає їхню правову регламентацію у законодавчих та адміністративних актах: штатних розкладах, положеннях, посадових інструкціях;

– у правових актах встановлюються наслідки невиконання (порушення) функцій у вигляді юридичної відповідальності [5, с. 27].

Отже, функції державного управління – конкретні види керуючих дій держави (у особі відповідних органів, посадових осіб), відмінних одне від одного за предметом, змістом та способом впливу керуючого суб'єкту на керований об'єкт [6, с. 360].

З метою уніфікації термінів, що використовуються у науковому обігу, функції систематизують за найбільш узагальнюючим критерієм – за цільовою орієнтацією на забезпечення потреб, притаманних будь-якому об'єкту управління. Для цього всі функції розподіляють на групи, що спрямовані на забезпечення керованих об'єктів:

1) цілеспрямованою інформацією – це прогнозування, планування та ін.;

2) необхідними для нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо;

3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та ін.;

4) зусиллями щодо їх організаційного утворення та наступного вдосконалення в органічному поєднанні з такими самими заходами відносно самих керуючих суб'єктів – організаційне проектування, функціональне моделювання, організаційний розвиток та ін. [7, с. 101].

У практичній управлінській діяльності названі групи функцій тісно взаємопов'язані і є притаманними кожній ланці управління. Таким чином, вони проявляються як конкретні функції органів управління.

Для виокремлення конкретних функцій відповідних органів вирішальне значення має лише певний вид (група) цілей (завдань), що стоять перед цими органами. Для точнішого уявлення саме про такі цілі (завдання) доцільно, на думку В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової та В. П. Тимощука, розмежувати цілі (завдання) управління на кілька типових груп. Це групи цілей (завдань):

1) що відображають найбільш загальні потреби і тенденції економічного та соціального розвитку суспільства, які вимагають активного владно-організуючого втручання з боку держави. Це так звані суспільно значущі, або публічні, цілі (завдання);

2) що характеризують адресну спрямованість управлінської діяльності на конкретні керовані об'єкти – галузі, сфери, регіони, окремі підприємства тощо. Це так звані об'єктні цілі (завдання);

3) що відображають зміст конкретних потреб відповідних керованих об'єктів. Саме ці потреби визначають спеціалізацію управлінської діяльності щодо забезпечення тієї чи іншої потреби даного керованого об'єкта. Це спеціалізовані цілі, завдання (тобто відповідно до окремих потреб);

4) що випливають із внутрішньої «технології» управлінської діяльності (розуміється як певний механізм використання методів управління) та відображають спрямованість зусиль керуючих суб'єктів щодо забезпечення як цієї технології, так і процесуальних форм діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі) [1, с. 258–259].

Для функцій державного управління характерні наступні ознаки: зовнішній прояв властивостей держави; здійснюються від імені держави відповідними органами та посадовими особами; мають державно-владний, організуючий характер; мають правову форму.

Функції державного управління доцільно групувати за об'єктним складом – певними сферами суспільних відносин. Якщо об'єктом постає соціальна сфера життєдіяльності – функції державного управління соціальною сферою. Якщо об'єктом постає державна сімейна політика – функції ДСП.

Нагадаємо, що державна сімейна політика – це самостійний напрям соціальної політики, система комплексної діяльності держави, яка спрямована на соціальний інститут сім'ї з метою збереження, укріплення і розвитку, захисту інституційних прав та інтересів, активізації суб'єктної ролі, забезпечення суверенітету та добробуту сім'ї на підставі правового регулювання її відносин з державою .

Виходячи з того, що державну сімейну політику здійснюють цілеспрямовано державні органи і інші соціальні інститути і їх діяльність направлена на створення оптимальних умов для виконання сім'єю її функцій, гармонізацію відносин між особою, сім'єю і суспільством, то, відповідно, функції ДСП України – це вид державно-управлінської діяльності, який характеризується певною однорідністю, складністю та стабільністю впливу на об'єкт і суб'єкт ДСП, здійснюється відповідно до законодавства спеціально

створеними органами виконавчої влади, іншими соціальними інституціями за допомогою специфічних методів з метою втілення в життя завдань ДСП України.

Відповідно для функцій ДСП України характерні наступні ознаки: мають цілеспрямований характер; є об'єктивно необхідними для здійснення ДСП України; реалізуються певними методами; характеризують зміст ДСП України; здійснюються від імені держави відповідними органами та посадовими особами – суб'єктами ДСП України; мають державно-владний, організуючий характер; мають правову форму.

У науковій літературі зустрічаються різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управління. Найпоширеніший підхід виділяє такі види функцій державного управління:

а) загальні або основні;

б) спеціальні або спеціалізовані, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта;

в) допоміжні або обслуговуючі, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [8].

У свою чергу, кожен із зазначених видів включає в себе такі категорії:

1) загальні функції – адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні;

2) спеціальні функції – стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль;

3) допоміжні функції – управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю.

Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються.

Загальними функціями ДСП України є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль.

Потреба в прогнозуванні випливає із самої природи ДСП, оскільки вона повинна розв'язувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми. Прогнозування – це наукове передбачення. Систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту й об'єкту ДСП. Прогнозування обумовлено також характером об'єкта ДСП, що відрізняється значною динамічністю. Не можна проводити ефективну політику без знання її наслідків. Тому будь-які заходи ДСП мають бути прогнозованими. ДСП повинна вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади – суб'єкти ДСП не матимуть прогнозів. Тому органи – суб'єкти ДСП повинні розробляти прогнози, управляти ними, розв'язувати свої завдання на їх підставі.

Функція планування полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації ДСП, розроблені програм, за допомогою яких має бути досягнуто

мети. Шлях реалізації функції планування має такий схематичний вигляд: необхідність – завдання – функція – рішення (мета). Методика планування повинна ґрунтуватися на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанту, нормативності тощо.

Функцію організації пов'язано зі створенням організаційного механізму. Зміст функції організації включає створення органів – суб'єктів ДСП, формування структурних підрозділів, розроблення положень про органи – суб'єкти ДСП, встановлення взаємозв'язків між суб'єктами, підбір і розстановка кадрів тощо. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів – суб'єктів ДСП.

Завдяки функції регулювання здійснюється безпосереднє керівництво, поведінка суб'єктів ДСП. Потребу оперативного регулювання обумовлено виключно мобільністю ДСП. Здатність ДСП самостійно зберігати рівновагу щодо збурюючи впливів (відхилень) є результатом здійснення функції регулювання. Неефективне використання цієї функції призвело до формування неефективної ДСП, оскільки при плануванні проведення багатьох заходів і прийнятті низки законодавчих та нормативно-правових актів не враховувався реальний соціально-економічний стан країни.

Координація як функція забезпечує узгодження діяльності органів виконавчої влади – суб'єктів ДСП. Завдяки координуванню узгоджують дії керівників не тільки всередині відомства, а й дії керівників інших органів виконавчої влади. Прикладом є наказ «Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення», який спонукав до взаємодії Державний комітет України у справах сім'ї та молоді; МВС України, Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України [9].

Функцію обліку пов'язано зі збиранням, передачею, зберіганням і переробленням даних, реєстрацією та групуванням відомостей про діяльність, наявність і витрати ресурсів тощо. Облік є передумовою контролю.

Функція контролю має свої особливості відносно інших функцій. Контроль починається з одержання інформації про стан ефективності тих чи інших заходів, що здійснюються у межах проведення ДСП, та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі ДСП для досягнення запланованої мети.

Як було зазначено вище загальні функції ДСП можна поділити на чотири категорії: адміністративно-політичні, економічні, соціальні та культурно-освітні.

До адміністративно-політичних функцій ДСП можна віднести такі: охорона сім'ї, материнства, дитинства; забезпечення достатнього життєвого рівня сімей; забезпечення пріоритету сім'ї у суспільстві; забезпечення суверенітету та автономії сім'ї в питаннях прийняття рішень щодо свого розвитку; регулювання взаємовідносин між державними органами та інститутом сім'ї; функціонування органів – суб'єктів ДСП; формування та реалізація державної інформаційної політики, спрямованої на пропаганду сім'ї як найвищої цінності у суспільстві; регулювання взаємовідносин: держава – інститут сім'ї – громадські інституції;

забезпечення правопорядку: охорона прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, охорона власності, попередження правопорушень.

До економічних функцій ДСП слід віднести: підвищення рівня економічної активності та самостійності сімей; підвищення стандартів оплати праці; запровадження сімейного оподаткування; підтримка сімейного підприємництва, фермерства, індивідуальної трудової діяльності; запровадження кредитних та податкових інструментів; створення умов для поєднання професійної зайнятості з батьківством (материнством); скорочення рівня безробіття; підвищення мінімальних стандартів життя.

До соціальних функцій ДСП відносимо: регулювання демографічних процесів, планування сім'ї; вдосконалення системи соціальної підтримки сімей з дітьми; соціальний захист і соціальне забезпечення населення (дотримання адресності і диференційованості у виплатах); охорона навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки; захист прав сім'ї; забезпечення якісного медичного обслуговування; забезпечення соціально-педагогічної допомоги сім'ям; запровадження просвітницьких програм формування у дітей цінності сімейних стосунків; забезпечення якості і доступності соціальних послуг.

Культурно-освітні функції ДСП: створення мережі позашкільних установ; організація дозвілля: розширення мережі дитячих дошкільних закладів та поліпшення якості їх послуг; організація спортивного виховання та валеології; розвиток вищої школи та науки; сприяння розвитку мистецтва і культури, народної творчості населення тощо.

Незважаючи на неповноту, через велике розмаїття функцій ДСП, цей перелік все ж дає уявлення про обсяг і складність загальних функцій, що їх виконують органи – суб'єкти ДСП. Кожна загальна функція ДСП перебуває у взаємозв'язку з іншими. Розглянуті загальні функції ДСП необхідні для проведення ДСП України як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях.

Спеціальні функції ДСП характеризують особливості конкретного суб'єкта ДСП. До основних спеціальних функцій ДСП, що здійснюються на вищому рівні вищим законодавчим органом Верховною Радою України належать: прийняття; затвердження держбюджету України і внесення змін в нього; контроль за виконанням держбюджету; затвердження загальнодержавних програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Взагалі функції ВРУ поділяють на: законодавчі; організаційні; парламентського контролю; бюджетно-фінансову. Спеціальні функції ДСП України здійснюють комітети ВРУ: Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту, туризму; Комітет з питань соціальної політики і праці; Комітет з питань культури і духовності; Комітет з питань науки і освіти; Комітет з питань охорони здоров'я; Комітет по справам пенсіонерів, ветеранів та інвалідів. Спеціальні функції Президента України: установча, нормотворча, правозастосовна, контрольна, інтерпретаційна.

Спеціальні функції виконують такі органи – суб'єкти ДСП як: Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки, молоді

та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство культури України.

Розмежування функцій існує й на нижчих рівнях органів – суб'єктів ДСП. Так у цьому процесі задіяні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. У цьому процесі задіяні і громадські інституції.

Специфічними функціями ДСП України наділений Державний комітет телебачення і радіомовлення України та різноманітні галузеві установи. Перелік спеціальних функцій органів – суб'єктів ДСП свідчить про те, що вони є численними та різноманітними, але разом з тим взаємопов'язаними як завдання, що розв'язують вищезгадані органи.

Спеціальні функції можна поділити на види залежно від змісту функцій, що здійснюють органи – суб'єкти ДСП. Така специфічність функцій наявна в сферах економіки, соціально-культурній, адміністративно-політичній.

Подальша диференціація функцій, обумовлена особливостями об'єкту ДСП. Основне їх призначення – забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій. За їх допомогою створюють необхідні умови для нормальної діяльності органів - суб'єктів ДСП.

За критерієм забезпечення потреб допоміжні функції ДСП України можна класифікувати за наступними групами: а) прогнозування, стратегічне та поточне планування; б) у необхідних ресурсах – фінансування, матеріально-технічне постачання, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення; в) у впорядкованості, погодженості в діях – керування, координація, контроль та ін.; г) у постійному вдосконаленні самої системи ДСП – організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо.

Можна класифікувати функції ДСП в залежності від впливу на суб'єкти ДСП України. Така класифікація виглядатиме наступним чином: охоронна функція, регулююча функція, сервісна функція.

Охоронна функція ДПС забезпечує законодавчу і нормативно-правову базу ДСП України та діяльність системи органів – суб'єктів ДСП.

Регулююча збалансовує інтереси суб'єктів ДСП України. Сервісна полягає у забезпеченні соціальними послугами.

Наведене розмежування функцій ДСП має умовний характер, оскільки в дійсності, на практиці вони переплітаються, взаємодіють між собою в єдиній системі впливу суб'єкта на об'єкт ДПС України.

Висновки. 1. Функції ДСП України – це вид державно-управлінської діяльності, який характеризується певною однорідністю, складністю та стабільністю впливу на об'єкт і суб'єкт ДСП, здійснюється відповідно до законодавства спеціально створеними органами виконавчої влади, іншими соціальними інституціями за допомогою специфічних методів з метою втілення в життя завдань ДСП України.

2. Ознаки функцій ДСП України: мають цілеспрямований характер; є об'єктивно необхідними для здійснення ДСП України; реалізуються певними методами; характеризують зміст ДСП України; здійснюються від імені держави відповідними органами та посадовими особами – суб'єктами ДСП України; мають державно-владний, організуючий характер; мають правову форму.

3. Загальні функції ДСП можна поділити на чотири категорії: адміністративно-політичні, економічні, соціальні та культурно-освітні.

4. Специфічні функції ДСП України є численними та різноманітними, але разом з тим взаємопов'язаними як завдання, що розв'язують органи – суб'єкти ДСП України.

5. За критерієм забезпечення потреб допоміжні функції ДСП України можна класифікувати за наступними групами: а) прогнозування, стратегічне та поточне планування; б) у необхідних ресурсах – фінансування, матеріально-технічне постачання, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення; в) у впорядкованості, погодженості в діях – керування, координація, контроль та ін.; г) у постійному вдосконаленні самої системи ДСП – організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо.

6. За критерієм впливу на суб'єкти ДСП України допоміжні функції ДСП можна класифікувати на: охоронні, регулюючі, сервісні.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.

2. Советский энциклопедический словарь. – М. : Совет. Энцикл.,1983. – 1600 с.

3. Омельченко А. В. Правове регулювання іноземних інвестицій в Україні / А. В. Омельченко. – К. : Юрінком,1996. – 288 с.

4. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): дис. … доктора юрид наук : 12.00.07 / О. П. Рябченко. – Х., 2000. – 466 с.

5. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. – 1994. – К. : Основи. – С. 103.

6. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. :Ун-т внутр. справ, 1999. – 304 с.

7. Авер'янов В. Б. Фактори централізації та централізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 156 с.

8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part3/302.htm.

9. Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення : Наказ від 16.01.2004 р., № 5/34/24/11 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 4. – Ст. 202.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2011

Чеховська І. В. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, докторант Національного університету ДПС України.