

Сітнік Світлана Петрівна,

к. держ. упр.,

слухач магістратури факультету публічного управління та адміністрування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0001-6093-7928

УДК 351.83:331.5

doi: 10.34213/ap.19.01.26

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СІМ'Ї В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз специфіки нормативно-правового регулювання розвитку інституту сім'ї в Україні. Визначені основні проблеми функціонування інституту сім'ї та роль держави у цьому процесі. Виявлено основні правові засади та проблеми соціального захисту сімей, тенденції удосконалення системи державного регулювання розвитку соціального інституту сім'ї.

Ключові слова: інститут сім'ї, державне регулювання, середовище розвитку, державна політика, правове забезпечення сімейної політики, правове регулювання, соціальний захист сімей, соціальна група, сімейне законодавство.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство виступає складною системою, в основі якого покладений інститут сім'ї, що забезпечує суспільний та духовний розвиток певної спільноти, міжродові відносини та виступає середовищем розвитку культури, моралі, створення певних ціннісних та світоглядних систем. Сім'я – це саме та ланка, яка перетворює людей в суспільство, культивуючи конструктивні взаємовідносини, забезпечує суспільний розвиток і є основою держави.

Наразі в Україні відбувається загальна трансформація суспільства, що впливає на інститут сім'ї, загострює кризові явища, створює загрозу суспільної катастрофи сім'ї, яка може виявитися в деградації суспільства, руйнуванні суспільних відносин та суспільної єдності. На даний період часу суспільство України знаходиться в стані біфуркації, проходження якого може бути стрибком вперед або назад.

У зв'язку з цим, вважаємо, що першочерговим завданням дослідження розвитку інституту сім'ї є вивчення його нормативно-правового забезпечення з розкриттям різних аспектів та встановленням шляхів його подальшого удосконалення.

Правові настанови внутрішнього сімейного права характеризуються своєю пов'язаністю із моральними і релігійними уявленнями, економічними, побутовими особливостями, історичним розвитком, соціальним рівнем, національною, етнічною і культурною специфікою, пов'язаністю з основними правовими принципами, які прирівнюють до основ публічного порядку. Про актуальність наукових розробок нормативно-правового забезпечення регулювання інституту сім'ї свідчать наукові дослідження і публікації з даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання сімейних відносин в Україні, соціального забезпечення сімей з дітьми, їх соціально-правового захисту, правових засад розвитку інституту сім'ї розглядалися в дослідженнях та публікаціях В. Борисової, К. Глиняної, І. Жилінкової, А. Кулачок, О. Пономаренко, І. Чеховської.

Дослідженням важливих аспектів сімейної політики як напряму діяльності держави займалися А. Антонов, О. Богаєвська, А. Вишневський, Г. Клімантова, В. Медков, Л. Мельничук. Актуальні проблеми державної сімейної політики, регулювання шлюбно-сімейних відносин у межах здійснення соціальної політики розглядалися у роботах О. Аверіна, М. Волгіна, М. Ганслі Теренса, Е. Гансової, С. Гончарової, А. Гриненка, М. Кравченко, І. Отенко, О. Палія, В. Скуратівського, Є. Холостової, П. Шевчука, О. Яременка та ін.

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

Актуальність проблеми вдосконалення системи нормативно-правового регулювання інституту сім'ї, її теоретична і практична значущість, обмеженість наукових досліджень зумовили вибір теми, мету та завдання даного наукового дослідження.

Метою статті є узагальнення системи нормативно-правового регулювання розвитку інституту сім'ї та розробка практичних рекомендацій щодо напрямів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. За останні роки в Україні розроблено ідеологію та концептуальні засади інституту сім'ї, сформульовано ключові положення щодо відносин держави і сім'ї, прийнято законодавчу базу забезпечення правових гарантій суверенітету родини, балансу сімейних і суспільних інтересів, визначені заходи, пов'язані з реалізацією основних функцій сім'ї та захистом соціально вразливих їх категорій.

Специфіка соціологічного вивчення поняття "інститут сім'ї" полягає в тому, що сім'я на макрорівні розглядається як найдавніший соціальний інститут, що регулює відтворення людини за допомогою відповідних організаційних форм, системи ролей і норм; на мікрорівні – як суттєвий елемент соціальної структури суспільства, автономну цілісність, малу соціальну групу, найдавнішу природну спільність людей, що перебувають у постійному спілкуванні, й особливої форми взаємодії між собою.

Очевидно, складність феномену сім'ї робить необхідним об'єднання різних підходів. Важливо ураховувати, що, вивчаючи міжособистісну взаємодію, не можна абстрагуватися від того, що групова поведінка залежить від соціальних, економічних і соціокультурних умов життєдіяльності сім'ї, тобто об'єднання підходів сприяє більш глибокому аналізу.

На наш погляд було б доцільно розглядати інститут сім'ї як соціальний інститут, своєрідний ціннісно-нормативний комплекс, за допомогою якого регулюється й контролюється поведінка членів сім'ї, визначаються їхні соціальні ролі та статуси.

Аналізуючи науково-теоретичне забезпечення системи нормативно-правового регулювання розвитку інституту сім'ї, зауважимо, що існує низка документів директивного та регулюючого характеру, спрямованих на забезпечення сприятливих умов розвитку сім'ї, підвищення авторитету та стійкості шлюбу, посилення ролі батьків та їхньої відповідальності за життєзабезпечення і виховання дітей, надання адресної комплексної допомоги малозабезпеченим сім'ям, забезпечення соціального захисту материнства і дитинства тощо.

Основними складовими правового забезпечення інституту сім'ї є конституційне законодавство; спеціальне сімейне законодавство; галузеве законодавство (житлове, трудове, кримінальне, адміністративне) тощо.

Конституція України проголошує, що сім'я, поряд з дитинством і материнством, охороняється державою, що кожна людина має право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї [6, ст. 48, 51].

Відповідно до цього визначаються основні соціальні права і гарантії, які забезпечуються чинним законодавством.

Відповідно до Конституції України, зокрема статей 1, 3, 11, 24, 48, 49, 51, 52 розроблено Концепцію державної сімейної політики, яка регламентує загальну стратегію, пріоритетні напрями державної сімейної політики, передбачає здійснення системи заходів тощо [7]. Документ визначає основні принципи сімейної політики, серед яких:

- суверенітет і автономія сім'ї у прийнятті рішень щодо свого розвитку;
- диференційований підхід до надання державою гарантій соціального захисту сім'ї;
- паритетна рівновага та партнерство між жінками і чоловіками в усіх сферах життя;
- соціальне партнерство сім'ї та держави;
- пріоритетність інтересів дитини.

Водночас Концепція має низку недоліків, які стали перешкодою на шляху досягнення проголошених принципів. У Концепції відсутня методологічна частина, не визначені основні терміни та базові поняття, такі як: “державна сімейна політика”, “категорії сімей”, “сім'я з дітьми”, що призводить до різного тлумачення і змістовного наповнення цих термінів. Не виписаний механізм фінансування, не розроблені морально-етичні критерії, не встановлені “межі” компетенції суб'єктів управління.

Серед засобів правового регулювання сімейних відносин, захисту сім'ї особливе місце належить Сімейному кодексу України. Цей документ закріплює традиційні для українського суспільства моральні цінності: добровільність шлюбного союзу між чоловіком та жінкою, що ґрунтується на взаємній довірі, повазі, на вільних від матеріальних розрахунків почуттях, на пріоритетних засадах любові й взаємопідтримки. У ньому утверджуються принципи одношлюбності, рівності подружжя в сім'ї, відповідальності перед сім'єю.

Серед основних положень слід також назвати установку на зміцнення сім'ї як соціального інституту і союзу конкретних осіб, захист прав матері й батька, забезпечення кожної дитини сімейним вихованням. Відповідно до Сімейного кодексу України, регулювання сімейних відносин має здійснюватися з урахуванням права на таємницю особистого життя членів сім'ї, їхнього права на особисту свободу та недопущення втручання у сімейне життя, рівних прав подружжя, максимального урахування прав та інтересів дітей, визначених Конвенцією ООН про права дитини, іншими міжнародними актами, ратифікованими парламентом України [9].

У сучасних соціально-економічних умовах важливого значення набувають проблеми соціального захисту сім'ї. В цьому контексті зростає значення нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення законодавчо-нормативної бази, яка забезпечувала б належний захист соціально вразливих сімей.

Нині в Україні існують різні види державної соціальної підтримки сімей з дітьми: грошова і натуральна допомога, соціальні пенсії, пільги, послуги тощо. Правове регулювання, призначення і виплата цих видів допомоги здійснюються на підставі Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” та Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської аварії”.

Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства і держави, встановлює певні пільги для молодих сімей [8].

До них слід віднести грошову допомогу сім’ям, які мають неповнолітніх дітей; молоді сім’ї мають відповідні квоти при одержанні земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, які затверджуються органами місцевого самоврядування [3].

Порядок надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім’ям встановлено “Положенням про порядок надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім’ям та одиноким молодим громадянам на реконструкцію і придбання житла”, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 29.05.2001 р.

Указом Президента України від 29 березня 2001 р. “Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики”, крім цілеспрямованого виділення коштів, надання пільгових довгострокових кредитів, затверджується започаткування на телебаченні та радіо культурно-просвітницьких виховних програм для сім’ї, дітей, зміст яких має сприяти пропаганді здорового способу життя, ідей гуманізму, толерантності, національних та загальнолюдських духовних і моральних цінностей [9].

З-поміж інших нормативних актів, що регулюють питання соціального захисту сім’ї, слід виділити Закон України “Про прожитковий мінімум” (1999), укази Президента України “Про соціальний захист малозабезпечених громадян в умовах переходу на повну оплату вартості житлово-комунальних послуг” (1999), “Про основні напрями політики щодо грошових доходів населення України” (1999), Постанову Кабінету Міністрів України “Про запровадження адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім’ям” (1999) та “Положення про умови та порядок надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім’ям”. Ці акти передбачають поглиблення процесу надання адресної соціальної допомоги домогосподарству (сім’ям) як суб’єкту допомоги, що є новим явищем для України. Позитивним елементом тут виступає адресність допомоги, спрямованість на підтримку найменш забезпечених сімей [4].

З метою підтримки незахищених верств населення прийнятий Закон України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” (2000), який спрямований на реалізацію конституційних гарантій щодо права громадян на соціальний захист – забезпечення рівня життя не нижчого від прожиткового мінімуму шляхом надання грошової допомоги найменш соціально захищеним сім’ям, зокрема тим, які з поважних або незалежних від них причин мають середньомісячний сукупний прибуток, нижчий від прожиткового мінімуму для сім’ї.

Одним із важливих напрямів удосконалення програмно-нормативної бази з проблем сім'ї стала розробка комплексної програми "Українська родина", якою визначені засади та додаткові заходи щодо практичної реалізації державної сімейної політики. Головні завдання програми спрямовуються на поліпшення становища сімей, демографічної та соціально-економічної ситуації у країні, підвищення рівня духовних, моральних цінностей і авторитету української сім'ї, забезпечення сприятливих умов для її всебічного розвитку як основи стабілізації суспільства і зміцнення держави. Основні заходи із забезпечення реалізації програми передбачають створення сприятливих умов для повноцінного соціального, духовного, культурно-освітнього і морального розвитку та життєдіяльності української родини, захисту її фізичного здоров'я і соціальних прав у період глибоких, докорінних суспільно-політичних та економічних перетворень, економічної, духовної, культурної і міжетнічної консолідації українського народу в єдину Українську родину [12].

У зв'язку з цим важливого значення набула координація дій галузевих та регіональних програм стосовно функціонування сім'ї в усіх її аспектах і проявах, зусиль державних органів, установ, міжнародних, громадських та інших організацій, різних конфесій у сфері економічної, соціальної, духовної, культурно-освітньої та виховної діяльності української родини.

У 2018 р. згідно з міською програмою "Молодь Харкова" на 2018–2021 рр. та Комплексною програмою реалізації гендерної та сімейної політики в місті Харкові на 2018–2021 р. здійснюється надання послуг сім'ям, дітям та молоді з питань соціального захисту, організація оздоровлення та відпочинку дітей; підтримка талановитих творчо-обдарованих сімей, дітей та молоді; утвердження гендерної рівності; попередження насильства в сім'ї; протидія торгівлі людьми; профілактика негативних явищ у молодіжному та дитячому середовищі; підтримка молодіжних, дитячих, жіночих громадських організацій та об'єднань.

Заплановано подальший розвиток взаємодії з громадськими організаціями з питань розвитку волонтерського руху, соціального захисту дітей, жінок і молоді, профілактики негативних явищ, підтримки молодіжних ініціатив.

Отже, розвиток інституту сім'ї в сучасних умовах та відповідна державна стратегія вимагають глибокого осмислення і наукового аналізу його нормативно-правового забезпечення в Україні. Держава зацікавлена у активно діючій сім'ї, яка здатна виробляти і здійснювати власну життєву стратегію, забезпечувати не тільки власне виживання, а й розвиток. Саме така сім'я є важливим фактором зміцнення держави і суспільства.

Соціально-економічні, соціально-психологічні та морально-етичні фактори, що зумовлюють проблеми функціонування інституту сім'ї, потребують формування цілісної системи заходів, застосування комплексного підходу до їх вирішення, що можливо лише на основі програмно-цільового методу, функціонування механізмів державного управління в галузі сімейної політики та їх нормативно-правового забезпечення.

У контексті удосконалення нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління у сфері сімейної політики доцільно здійснити комплексне правове регулювання питань життєдіяльності сім'ї в суспільстві, що забезпечить її права та інтереси, розробити основи законодавства про державну молодіжну сімейну політику, які передбачають істотне посилення

орієнтації соціальної політики на молоду сім'ю, розробити та впровадити на регіональному рівні програми підготовки молоді до реєстрації шлюбу, народження та виховання дитини, запровадити стандарти надання соціальних послуг сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, можна стверджувати, що державна політика щодо інституту сім'ї, що втілюється в Україні, має досить ґрунтовне нормативно-правове забезпечення. Водночас слід зауважити, що чинне законодавство не завжди відповідає реаліям і потребам сучасної родини, що висуває на одне з пріоритетних місць необхідність його подальшого коригування і вдосконалення.

У сфері нормативно-правового забезпечення державної сімейної політики доцільно:

- законодавчо визначити поняття “державна сімейна політика” та інших базових дефініцій (“категорії сімей”, “сім'я з дітьми” тощо);
- визначити функції держави стосовно сім'ї у забезпеченні її прав та інтересів;
- передбачити механізми регулювання взаємовідносин між інститутом сім'ї і державою, державними інститутами, системою охорони здоров'я, освіти, соціального страхування і соціальної допомоги тощо;
- визначити перелік суб'єктів управління у сфері державної сімейної політики та встановити межі їх компетенції;
- внести зміни в чинне законодавство з соціальних питань щодо спеціалізованих, адресних державних програм підтримки сімей.

Аналіз нормативно-правового забезпечення регулювання розвитку інституту сім'ї в Україні свідчить про те, що в Україні відсутня цілісна правова база державної сімейної політики; не визначений правовий статус інституту сім'ї, який би характеризував його становище в суспільстві як соціального інституту.

У перспективі подальшого дослідження може бути удосконалено систему державного регулювання розвитку інституту сім'ї, що передбачає необхідність оптимізації його правового механізму. Для цього необхідно на законодавчому рівні здійснити чітке визначення завдань і функцій органів регулювання всіх рівнів, зокрема спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань сімейної політики та його територіальних підрозділів; здійснити його реорганізацію і одночасно забезпечити розвиток закладів надання послуг на місцевому рівні; запровадити дієві координуючі інструменти реалізації сімейної політики на всіх управлінських рівнях; забезпечити удосконалення механізмів взаємодії інститутів державного управління та громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Social Institutions. *Stanford Encyclopaedia of Philosophy*. [URL: <http://plato.stanford.edu/entries/social-institutions/>] (дата звернення: 15.03.2019).
2. Бердяев Н. А. Эрос и личность. Москва : Прометей, 1989. 158 с.
3. Деріга В. В. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 152 с.
4. Чеховська І. В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації : монографія / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Кам'янець-Подільський : Друкарня Рута, 2013. 734 с.

5. Захарова Е. А. Особенности семейных отношений в различных национальных культурах. Молодой ученый. 2014. № 18. С. 558–561.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 15.03.2019).
7. Концепція державної сімейної політики. *Законодавство України про сім'ю*. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 143–150.
8. Молодіжна політика та молодіжна робота : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., 23.12.2016 р., м. Дніпро / за аг. ред. Є. І. Бородіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 86 с.
9. Ромовська З. В. Українське сімейне право : підручник для студ. вищ. навч. закл. Київ : Правова єдність, 2009. 500 с.
10. Сімейний Кодекс України від 10.01.2002 р. (з наступними змінами і доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
11. Сурмин Ю. П. Теория систем и системного анализа : учеб. пособие. Киев : МАУП, 2003. 368 с.
12. Сущность семьи как социального института. URL: www.profile-edu.ru/sushhnost-semi-kak-socialnogo-instituta-page-1.html (дата звернення: 15.03.2019).

References

1. Sotsial Institutions. *Stanford Entsytlopaedia of Philosophy*. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/sotsial-institutions/>.
2. Berdiaev, N.A. (1989). *Eros y lychnost*. Moscow: Prometej [in Russian].
3. Dereha, V.V. (2012). *Sotsialna i humanitarna polityka*. Mykolaiv: ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
4. Chehovska, I.V. (2013). *Derzhavna simejna politika v Ukraini: teoriya ta praktika realizacii: monografija / Nac. un-t derzh. podatk. sluzhbi Ukraini. Kamjanec-Podilskij: Drukarnja Ruta* [in Ukrainian].
5. Zaharova, E.A. (2014). *Osobennosti semejnyh otnoshenij v razlichnyh nacionalnyh kulturah. Molodoj uchenyj, 18* [in Russian].
6. Konstytutsiia Ukrainy vid vid 28.06.1996 r. No. 254k/96-VR. (1996). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>. Kharkiv: Pravo[in Ukrainian].
7. Kontseptsiiia derzhavnoi simeinoi polityky. *Zakonodavstvo Ukrainy pro simiu*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Molodizhna polityka ta molodizhna robota : materialy mizhrehion. nauk.-prakt. конф., 23.12.2016 р., Дніпро. Ye.I. Borodin (Ed.). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
9. Romovska, Z.V. (2009). *Ukrainske simejne pravo: pidruchnyk dlia stud. vyshch. navch. zakl. Kyiv: Pravova yednist* [in Ukrainian].
10. Simeinyi Kodeks Ukrainy vid 10.01.2002 r. (z nastupnymy zminamy i dopovnenniamy). (2002.). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 21–22*.
11. Surmyn, Yu.P. (2003). *Teoryia system y systemnoho analiza : ucheb. posobyie*. Kyev: MAUP [in Ukrainian].
12. Sushhnost semi kak socialnogo instituta. URL: www.profile-edu.ru/sushhnost-semi-kak-socialnogo-instituta-page-1.html [in Ukrainian].

Sitnik S. P., PhD in Public Administration, Student of the magistracy of the faculty of Public Administration and Administration, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-6093-7928

REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF THE FAMILY INSTITUTE IN UKRAINE

The analysis of the specifics of the legal regulation of the development of the family institute in Ukraine was revealed, the absence of an integrated legal framework for the state family policy in particular, the legal status of the family institution, characteristics of its position in society as a social institution.

The basic problems of the functioning of the family institute and the state of affairs in this process are determined.

The legal principles and problems of social protection of families, tendencies of improvement of the system of state regulation of the development of the social institution of the family are revealed.

The attention is focused on the need to improve the system of state regulation of the development of the family institution, which implies the need to optimize its legal mechanism by implementing at the legislative level a clear definition of the tasks and functions of regulatory authorities at all levels, including the specially authorized executive body on family policy issues and its territorial divisions the implementation of its reorganization and the provision of development of local service providers, the introduction of effective coordinating tools for implementing family policy at all levels of a government and improving all mechanisms for interaction between public administration and civil society institutions.

It is determined that the state policy on the institution of the family, which is being implemented in Ukraine, has rather comprehensive legal framework, it is also made clear that the current legislation does not always correspond to the reality and needs of the modern family, which places the necessity of it in one of the priority places for further adjustments and improvements.

Key words: family institution, state regulation, development environment, deputy politics, legal provision of family policy, legal regulation, social protection of the families, social group, family legislation.

Надійшла до редколегії 15.04.2019 р.