

Антонова Олена Ростиславівна,
к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ
ORCID 0000-0002-6575-7915

УДК 351.1

doi: 10.34213/tp.20.03.10

СОЛІДАРНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Розкрито сутність солідарного зобов'язання суб'єктів формування й реалізації сімейної політики, яке, на думку автора статті, означає спільну відповідальність учасників процесу взаємодії (сім'ї, держави і громадськості) за взаємно прийняті рішення, зокрема у сфері сімейної політики – за забезпечення сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, поліпшення їхнього життєвого рівня, підвищення ролі сім'ї як основи суспільства.

Ключові слова: державне управління, взаємодія, солідарне зобов'язання, сімейна політика, сім'я, громадськість, держава, суспільство.

Постановка проблеми. Досить часто серед науковців зустрічаються погляди, що зводять сімейну політику виключно до діяльності держави, а про функціонування інших її суб'єктів згадується зазвичай побіжно. Це пояснюється тим, що в пострадянських суспільствах, у т. ч. в українському, зберігається традиція провідної ролі держави. Проте світова наукова думка в різних контекстах дослідження наголошує на важливості зобов'язальних відносин між державою і громадськістю. Враховуючи наукові надбання зарубіжних колег, на часі здійснити аналіз зобов'язальних відносин між державою і громадськістю у сфері сімейної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом науковці зробили чимало спроб, що визначають способи взаємодії держави і громадськості. На це вказують праці вітчизняних дослідників – Е. Афоніна [1], В. Гошовської [2], А. Колодія [3], О. Крутій [4], В. Ребкала [1], В. Шахової [1] та ін. Багатозначним є розуміння сімейної політики з точок зору О. Ковальчука [5], О. Крижанівської [6], Б. Кример [7], Я. Пасько [8], З. Ромовської [9], І. Чеховської [10] та ін. Науковцями здебільше досліджені проблеми сімейної політики в історичному та політико-правовому аспектах. Це спонукає нас до висвітлення теми зобов'язальних відносин у сфері сімейної політики в науці державного управління.

Мета статті – розроблення теоретичних положень, що могли б стати науковим підґрунтям для визначення солідарних зобов'язань між суб'єктами формування й реалізації сімейної політики.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку основою взаємодії сім'ї, держави і громадськості є відносини, що побудовані за принципом солідарного (фр. *solidaire* – взаємно зобов'язаний) виконання зобов'язань. У контексті нашого дослідження солідарне виконання зобов'язань (солідарні зобов'язання) передбачає: а) неподільний предмет виконання дій – сім'ю; б) чіткий розподіл обов'язків між суб'єктами зобов'язання – державою, громадськістю і сім'єю; б) спільну відповідальність учасників процесу взаємодії за спільно прийняті рішення у формуванні та реалізації сімейної політики (далі – СП).

Маючи досвід застосування солідарних зобов'язань у приватних (цивільних) відносинах, спробуємо їх адаптувати до публічної сфери, зокрема у процесі формування й реалізації СП.

Складність виконання таких зобов'язань полягає у множинності осіб, які беруть участь у формуванні та реалізації СП: а) держава, що гарантує охорону “сім'ї, материнства, дитинства і батьківства” (частина третя ст. 51 Конституції України); б) громадськість, яка представлена активною частиною суспільства, що має “право на свободу об'єднання, в тому числі у громадські організації, для здійснення і захисту своїх прав” (частина перша ст. 36 Конституції України); в) сім'я та її члени, які є основним осередком суспільства, тому мають право вимагати від держави не лише “охорону сім'ї, дитинства, материнства і батьківства”, а й “достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло” (ст. 48 Конституції України); “збереження генофонду Українського народу” (ст. 16 Конституції України); надання “жінкам можливості поєднувати працю з материнством...” (ст. 24 Конституції України); “невтручання в особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України” (частина перша ст. 32 Конституції України); “судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї” (частина четверта ст. 32 Конституції України) [11]. Звідси виходить, що забезпечення прав і свобод сім'ї та її членів – це передбачена Конституцією України система правових та організаційних гарантій з боку держави.

У свою чергу, і державу наділено правом вимоги до сім'ї, зокрема щодо “виконання батьківських обов'язків з утримання дітей до їх повноліття” та відповідного обов'язку повнолітніх дітей “піклуватися про своїх непрацездатних батьків”(ч. 2 ст. 51 Конституції України) тощо [11].

Особливість солідарних зобов'язань між суб'єктами формування та реалізації СП – сім'єю, державою і громадськістю полягає в тому, що держава (громадськість) правомочна вимагати в будь-кого з членів сім'ї чи від сім'ї в цілому виконання зобов'язання. Водночас члени сім'ї можуть поодиноці чи один від сім'ї витребувати від держави, громадськості або від них разом якісні та в повному обсязі послуги. Такі зобов'язальні відносини між суб'єктами формування та реалізації СП нами класифіковані на “прямі відносини” і “регресні відносини”.

Переконалим прикладом “прямих відносин” у солідарних зобов'язаннях є соціальна підтримка сімей та їхніх членів із боку держави за принципом роботи “єдиного вікна” та “єдиного офісу”.

Терміни “єдине вікно” та “єдиний офіс” почали використовувати у 2002–2004 рр. при започаткуванні принципово нової системи обслуговування місцевою владою суб'єктів господарювання для видачі їм дозвільних документів. На той час у ці поняття вкладалося ідею об'єднання всіх дозвільних служб в одному приміщенні, що мало полегшити оформлення документів суб'єктів господарювання під час проходження дозвільно-погоджувальних процедур. Зокрема, “єдиний офіс” – це фактично об'єднання всіх дозвільних служб в одному приміщенні, де підприємець самостійно проходить усі необхідні процедури, а “єдине вікно” – це місце, до якого віддають для опрацювання необхідні для подальшої господарської діяльності документи, після чого отримують належним чином оформлений дозвільний документ тощо.

Згодом, крім дозвільної системи, за принципом “єдиного вікна” розпочалося формування надання послуг в інших сферах діяльності [12]. У результаті, незалежно від того, який адміністративний орган надає послуги, сім’ї або окремі члени сімей можуть їх отримати одночасно.

Отже, “прямі відносини” передбачають взаємодію суб’єктів формування та реалізації СП – держави в особі органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та громадськості в особі громадських і благодійних організацій, діяльність яких спрямовано на здійснення контролю цільового використання допомоги та належних умов утримання дітей, людей з інвалідністю, осіб похилого віку тощо. Тобто кожен суб’єкт формування й реалізації СП (сім’я та її члени, держава і громадськість) має право вимоги.

Характер “регресних відносин” у солідарних зобов’язаннях виникає тоді, коли один із суб’єктів формування та реалізації СП, наприклад держава чи громадськість, звертається з вимогою до одного з члена сім’ї в повному обсязі. Виконання зобов’язання одним із членів сім’ї в повному обсязі припиняє обов’язок решти солідарних отримувачів перед надавачем послуг. При цьому член сім’ї, який вирішив проблему за всіх, стає вже сам надавачем послуг по відношенню до інших членів сім’ї, які повинні у формі регресу виконати свій особистий обов’язок.

Наведемо приклад регресних вимог у житловій сфері, адже переважна більшість сімей в Україні фінансово не є спроможними утримувати власне житло або сплачувати кошти за орендоване помешкання. Отже, якщо у власності сім’ї знаходиться нерухомість площею понад визначену законом кількість квадратних метрів (у випадку одночасної власності – понад 180 м²), сплачується податок на нерухомість в Україні. Зокрема, якщо нерухомістю володіє декілька членів сім’ї, то і пільгова площа ділиться між ними, отже держава, в особі Державної фіскальної служби України, має право вимагати сплати податку на нерухомість у повному обсязі від одного з них (або від усіх отримувачів послуг частково) [13]. Відповідно, той член сім’ї, який сплатив податок на нерухомість (за умов якщо решта солідарних членів сім’ї довіряють йому виконання цієї дії), може вимагати від держави надання якісних і в повному обсязі послуг. Виключення складають багатодітні та прийомні сім’ї, оскільки держава не має права оподатковувати об’єкти житлової нерухомості, які належать специфічному отримувачу – багатодітним або прийомним сім’ям.

Отже, можна стверджувати про можливість і необхідність коригування відповідальності сторін у зобов’язанні. Проте можливості впливу держави і громадськості на формування та реалізацію СП не є рівнозначними, адже соціальна допомога надається виключно органами державної влади. Наприклад, на рівні центральних органів виконавчої влади Міністерство соціальної політики України (Державна соціальна служба України; Державна служба України з питань праці; Пенсійний фонд України) [14] забезпечує надання соціально-економічних, соціально-побутових послуг для сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Такі послуги надаються у формі: натуральної чи грошової допомоги; одноразової компенсації, транспортних послуг, засобів малої механізації; консультацій із питань психічного здоров’я сімей; працевлаштування незайнятих членів сімей та соціального супроводу працевлаштованих тощо.

Утім ці та інші послуги надаються неузгоджено. Для врегулювання зазначеної проблеми доцільно було б, щоб послуги надавалися комплексно – завдяки загальнодержавній електронній базі типу “Сервіс сімей”, до якої надходитиме інформація з різних офіційних джерел: Державного реєстру актів цивільного стану, Єдиного реєстру нотаріусів, Державного реєстру загальнообов’язкового державного соціального страхування, Єдиного державного реєстру отримувачів житлових субсидій тощо. Такий загальнодержавний вебпортал є в Канаді (Service Canada [15]). Цей портал являє собою федеральну установу, що охоплює сферу зайнятості, соціального захисту, гуманітарну сферу тощо. Тому сім’ї Канади користуються єдиною точкою доступу до державних послуг.

Прискорення темпів суспільного розвитку, характерне для останніх десятиріч, зумовило необхідність в Україні створення загальнодержавної електронної бази типу “Сервіс сімей”. До такої бази, з нашої точки зору, надходитиме інформація з Державного реєстру актів цивільного стану, Єдиного реєстру нотаріусів, Державного реєстру загальнообов’язкового державного соціального страхування, Єдиного державного реєстру отримувачів житлових субсидій тощо. Такий спосіб наповнення й отримання інформації про сім’ї має переваги над іншими формами – анкетуванням, спостереженням, спілкуванням тощо, адже він є достовірним і оперативним джерелом інформації (щоденне оновлення даних про зареєстровані юридичні факти, соціальний стан сімей тощо). Інформація, що міститься на серверах бази допомагає як сім’ям в оформленні необхідних для них документів, так і державі зорієнтуватися в потребах сім’ї та визначити шляхи розв’язання питань. Цінність такої бази полягає в тому, що вона збалансовує приватні й публічні інтереси та цінності сім’ї. Тому конституційний імператив про те, що “ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України” (ст. 32) [11], не означає “заборону” на отримання інформації про сім’ю. Навпаки, ця конституційна норма лише зміцнює суверенітет сім’ї та розширює її можливості. Тож диспозитивний (гнучкий) підхід щодо обміну інформацією між державою і сім’єю не тільки можливий, але й необхідний.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Солідарний характер зобов’язальних відносин суб’єктів формування й реалізації СП означає спільну відповідальність, зокрема в забезпеченні всебічного розвитку і життєвого рівня кожної сім’ї, підвищенні їхньої суспільної значущості тощо. Подальший розвідок цього напрямку передбачає дослідження взаємозалежності кількості зобов’язань від чисельності суб’єктів зобов’язальних відносин.

Список використаних джерел*

1. Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.
2. Гошовська В. А., Антонова О. Р. Концептуальні умови організації взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями. *Держава та регіони. Серія : Державне управління : наук.-виробн. журн.* Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2013. Вип. 2 (42). С. 48–53.
3. Основи демократії / за заг. ред. А. Ф. Колодій. Львів : Астролябія, 2009. 832 с.
4. Крутій О. М. Концептуальна модель діалогової взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. *Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид.* / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.htm> (дата звернення: 20.12.2019).

5. Ковальчук Л. Взаємодія органів державної влади і громадських організацій у вирішенні проблем сім'ї. *Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту*. 2010. № 1/2. С. 23–25.

6. Крижанівська О. П., Малетич Г. А. Соціальна та сімейна політика в сучасній Україні: теор. та практ. аспекти її розвитку. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право*. 2011. № 3 (11). Ст. 60–63.

7. Криммер Б. А. Семейная политика в Украине. URL: www.demoscope.ru/weekly/2010/0405/analit02.php (дата звернення: 20.12.2019).

8. Пасько Я. І. Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння : монографія. Київ : ПАРАПАН, 2008. 272 с.

9. Ромовська З. За недавніх радянських часів міцність сім'ї трималася на примусі. *Влада і політика*. 2001. № 1. С. 9.

10. Чеховська І. В. Співвідношення соціальної і сімейної політики: деякі теор. і практ. аспекти. *Право та управління*. 2011. № 1. С. 465–474.

11. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *ВВР України*. 1996. № 30. Ст. 141.

12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо надання громадянам соціальної підтримки за принципом "єдиного вікна" та виїзної роботи "мобільного соціального офісу" : наказ М-ва соц. політики України від 14.03.2012 р. № 137. URL: <http://consultant.parus.ua> (дата звернення: 10.12.2019).

13. Офіційний портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/> (дата звернення: 20.12.2019).

14. Офіційний сайт М-ва соц. політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/> (дата звернення: 10.12.2019).

15. Service Canada : офіц. сайт. URL: <https://www.canada.ca/en/employment-social> (дата звернення: 10.12.2019).

*Список побудовано в порядку посилань.

References

1. Systemni chynnnyky vzajemodii polityky i upravlinnja [Systemic factors interaction policy and management]. (2010). V.A. Rebko, V.A. Shakhov (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

2. Goshovsky, V., Antonova, E. (2013). Kontseptualni umovy orhanizatsii vzaiemodii Verkhovnoi Rady Ukrainy z neuriadovymy orhanizatsiiamy. *Countries and regions, vol. 2 (42)*, 48–53.

3. Osnovy demokratii [Fundamentals of democracy]. (2009). A.F. Kolodiy (Ed). Lviv: Astroliabiiia [in Ukrainian].

4. Kruty, O.M. (2010). Kontseptualna model dialohovoi vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta institutiv hromadianskoho suspilstva. *Theoretical and applied issues of state formation*. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.htm> [in Ukrainian].

5. Kovalchuk, L. (2010). Vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady i hromadskykh orhanizatsij u vyryshenni problem simi. *Bulletin of the Ministry of Ukraine for Family, Youth and Sports, 1–2*, 23–25 [in Ukrainian].

6. Kryzhanivska, O.P., Maletych, G.A. (2011). Sotsialna ta simejna polityka v suchasnij Ukraini: teoretychni ta praktychni aspekty ii rozvytku. *Bulletin of NTUU "KPI"*, 3 (11), 60–63 [in Ukrainian].

7. Creamer, B.A. (2010). Semejnaia polytyka v Ukrainy. *Demoskop Weekly*. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0405/analit02.php> [in Ukrainian].

8. Pasko, Ya.I. (2008). Sotsialna derzhava i hromadianske suspilstvo: spivpratsia versus protystoiannia. Kyiv: PARAPAN [in Ukrainian].

9. Romovska, Z. (2001). Za nedavnikh radianskykh chasiv mitsnist simi trymalasia na prymusi. *Power and politics, 1, 9* [in Ukrainian].

10. Chekhovska, I.V. (2011). Spivvidnoshennia sotsialnoi i simejnoi polityky: deiaki teoretychni i praktychni aspekty. *Law and Management, 1*, 465–474 [in Ukrainian].

11. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. No. 254k/96-VR. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 30, art. 141*.

12. Pro zatverdzhennia Metodichnykh rekomendatsij schodo nadannia hromadianam sotsialnoi pidtrymky za pryntsyptom "iedynoho vikna" ta vyiznoi roboty "mobilnoho sotsialnoho ofisu": nakaz Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy vid 14.03.2012 r. No. 137. (2012) URL: <http://consultant.parus.ua>.

13. Official website of the State Fiscal Service of Ukraine. URL: <http://sfs.gov.ua/>.

14. Official website of the Ministry of Social Policy of Ukraine. URL: <https://www.msp.gov.ua/>.

15. Official website of the Service Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio>.

Antonova O. R.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Associate Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv

ORCID 0000-0002-6575-7915

OBLIGATIONS OF SOLIDARITY OF SUBJECTS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF FAMILY POLICY

The article reveals the essence of the joint responsibility of the subjects of the formation and implementation of family policy, which, according to the author of the article, means the joint responsibility of the participants in the interaction process – the family, the state and society for mutually acceptable decisions in family policy.

Joint and separate fulfillment of obligations provides for: a) indivisibility of the subject of actions; b) a clear division of responsibility between the parties to the obligation; c) joint responsibility of participants in the interaction process for joint decisions in the formation and implementation of family policy.

The peculiarity of joint and separate obligations between the subjects of the formation and implementation of family policy is that the state (public) has the right to demand from any family member or from the family as a whole to fulfill the obligation. At the same time, family members alone or one of the family members can demand from the state, the public or from them together, high-quality and complete services. Such obligatory relations between the subjects of the formation and implementation of family policy are subdivided into “direct relations” and “regressive relations”.

“Direct relationship” involves the interaction of the subjects of the formation and implementation of family policy. Each subject of the formation and implementation of family policy has the right to demand.

The nature of “regressive relations” in solidary and separate obligations arises when one of the subjects of the formation and implementation of family policy applies to one of the family members in full. The fulfillment of the obligation by a family member completely terminates the obligations of the other joint beneficiaries to the service provider. At the same time, a family member who has solved a problem for everyone becomes a service provider for other family members who must fulfill their personal duty in the form of seeking help.

However, these and other services are not provided in a coordinated manner. To solve this problem, the article proposes a comprehensive national electronic database of the “Family Service” type, which will receive information from various official sources.

Keywords: public administration, interaction, solidarity, family policy, family, community, state, society.

Надійшла до редколегії 10.09.2020 р.