

УДК 342. 5

Антонова Олена Ростиславівна
доцент кафедри спеціально-правових дисциплін
Академії муніципального управління,
кандидат наук з державного управління

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Розглядається термінологічна база, що регламентує взаємодію держави з громадськістю у процесі реалізації сімейної політики. Зокрема, визначено поняття «сімейна політика», особливістю якої є солідарний характер виконання зобов'язань суб'єктами взаємодії, оскільки вона в цивільно-правовому полі позначає неподільний предмет виконання дій та являє собою спільну відповідальність учасників процесу.

Ключові слова: державне управління, солідарна відповідальність, баланс інтересів, патерналізм, сім'я, громадянське суспільство, суспільне життя.

**Антонова Е.Р. Понятийно-категориальные особенности
взаимодействия государства с общественностью в процессе реализации
семейной политики**

Аннотация. Рассматривается терминологическая база, которая регламентирует взаимодействие государства с общественностью в процессе реализации семейной политики. В частности определено понятие «семейная политика», особенностью которой является солидарный характер выполнения обязательств субъектами взаимодействия, ведь она в гражданско-правовом поле обозначает неделимый предмет выполнения действий и представляет собой общую ответственность участников процесса.

Ключевые слова: государственное управление, солидарная ответственность, баланс интересов, патернализм, семья, общественная жизнь.

**Antonova L.R. Conceptually-categorical features of the state of public
interaction in the implementation of family policy**

Annotation. We consider the terminological framework that regulates the interaction with the public in the process of implementation of the state family policy.

In particular, the definition of "family policy", which feature a solidary nature of the obligations subjects of interaction, because it is in the civil law field denotes the indivisible object perform an action and is a shared responsibility of participants of the process.

Key words: governance, shared responsibility, a balance of interests, paternalism, family, civil society, public life.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні суспільні науки використовують ще чимало нечітко визначених понять із неясним набором суттєвих і несуттєвих ознак. Проте недостатнє розроблення понятійного

апарату гальмує розвиток теорії, робить неможливою наукову дискусію та вносить термінологічну неточність й плутанину. Так, у теорії державного управління відсутнє усталене визначення поняття «сімейна політика», що здійснюється в тісній взаємодії держави з громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність означеної проблематики підтверджується численними дослідженнями вітчизняних і зарубіжних учених. Проблему взаємодії органів державної влади з громадськістю досить детально розглядають Е. Афонін, В. Бакуменко, О. Безпалько, М. Биргеу, Дж. Бранні, Р. Войтович, Р. Інгланд, З. Лан, К. Карлсон, І. Новохацький, Д. Розенблум, Ю. Сурмін, В. Тарасов, В. Тертичка, В. Цветкова. На увагу заслуговують наукові підходи О. Антонової, О. Дем'янчука, Ю. Кальниша, С. Круглик, Є. Пожидаєва, С. Серьогіна, А. Стойка, О. Тинкован, В. Юрчишина щодо місця й ролі громадськості у формуванні державної політики. Основи державної сімейної політики сформовано в науковому доробку таких учених, як Є. Азарова, С. Аксьонов, А. Антонов, О. Балакіреєв, Ю. Беспалова, В. Бялковська, С. Вакуленко, Н. Гордієнко, Я. Гошовський, О. Загоровський, Ю. Корольов, І. Лопушинський, Ф. Мустаєва, С. Ничипоренко, М. Оридорога, Т. Парсонс, К. Побєдоносцев, З. Ромовська, О. Рузаков, , А. Тарановська, В. Торохтій, І. Трубавіна, С. Фурса, А. Харчев, Ю. Червоний, І. Чеховська, М. Шимін та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Чимало наукових праць, у яких розглядається тематика взаємодії громадськості з державою, дала можливість поставити нову проблему, яку ще недостатньо розроблено, а саме уникнути прогалин у термінологічній базі, що регламентує взаємодію держави з громадськістю в процесі реалізації сімейної політики.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в уточненні понятійного-категорійного апарату сімейної політики, що здійснюється в тісній взаємодії держави з громадськістю.

Для досягнення поставленої мети потрібно виконати такі **завдання**:

- конкретизувати поняття «сімейна політика» та основні його детермінанти: «сім'я», «взаємодія», «громадськість»;
- обґрунтувати необхідність відносин між державою, громадськістю та сім'єю на основі солідарного характеру взаємодії (відповідальності) її суб'єктів.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що держава відіграє надзвичайно важливу роль у житті громадськості, оскільки вона покликана своєчасно виявляти й аналізувати назрілі проблеми розвитку суспільства, установлювати причини їх виникнення, розробляти відповідний механізм реалізації та ухвалювати значущі рішення. Тому слід уважати, що «державна політика – курс дій чи пасивність, вибрані державними органами для вирішення цієї проблеми або низки взаємопов'язаних проблем» [1, с. 34].

Поряд з цим визначенням у сучасній науковій літературі, як уважає А. Пал Леслі, наявний широкий набір визначень державної політики, у більшості з яких наголошується на її цілях, завданнях і засобах [2]. Наприклад, В. Тертичка цю категорію розглядає як «відносно стабільну, організовану і цілеспрямовану діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювану ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [3, с.82].

Проте, на нашу думку, державна політика являє собою різнопланове й багатовекторне суспільне явище, що виконує функції управління всіма без винятку сферами суспільного життя – соціальними, культурними, промисловими, економічними, фінансовими, податковими та іншими. У розрізі нашого дослідження першоосновою державного регулювання є

соціальна сфера, основою якої є сімейна політика. У зв'язку з цим слід дослідити зміст її базових понять «сім'я» та «сімейна політика».

Як зазначав В. Рясенцев, існує загальне (соціологічне) і спеціальне (юридичне) поняття сім'ї [4, с. 43]. Активно розробляли поняття сім'ї й учені-соціологи. Так, на думку Т. Парсонса, сім'я – це підсистема суспільства, що забезпечує стабільність соціуму в цілому завдяки встановленню «інструментальних» відносин з іншими соціальними підсистемами і структурами, а також «експресивних» відносин у самій сім'ї завдяки збереженню рівноваги в міжособистісній динаміці, посиленню інтегративних тенденцій [5]. Ю. Червоний зазначає, що сім'я – це історично визначена організована соціальна спільність, заснована на шлюбі та кровному спорідненні, усиновленні та взятті дітей на виховання, характерними ознаками якої є спільне життя її членів, взаємна моральна та матеріальна підтримка і взаємне виховання ними одне одного, насамперед підростаючого покоління [6, с. 68]. А. Антонов стверджує, що лише наявність подружніх, родинних і батьківських відносин породжують сім'ю [7]. Феномен дистантної сім'ї вивчали Н. Гордієнко, Н. Мустаєва, В. Торохтій, І. Трубавіна та ін. За визначенням Н. Гордієнко, сім'єю є не лише особи, які спільно проживають, а й члени, які тривалий час перебувають на відстані через те, що один або обидва батьки працюють за кордоном [8].

Незважаючи на домінування соціальних чинників у запропонованих дефініціях, у юридичній науці існує чимало визначень інституту сім'ї. Визначення поняття «сім'я» науковці-правники будують на основі відповідних ознак, однак одностайності щодо ознак сім'ї ними не досягнуто. О. Нечаєва вважає основною ознакою сім'ї спільне проживання й побут [9, с.10]. На думку К. Побєдоносцева, слово «сім'я» нагадує союз, яким поєднане подружжя як між собою, так і зі своїми дітьми, та коло осіб, пов'язаних спільним походженням [10, с. 7].

Визначені ознаки сім'ї не розмежовують поняття сім'ї та шлюбу. Перше – більш широке, оскільки сім'я – це не тільки подружні відносини. Відповідно до статті 1 Сімейного кодексу України сім'я – це особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Права члена сім'ї має й одинока особа. Отже, сім'я – інститут, який регулює відносини між батьками й дітьми, братами, сестрами, зятьми, невістками, сватами тощо. Водночас шлюб – це інститут, що регулює відносини тільки подружжя, породжуючи їхні права й обов'язки один щодо іншого, до дітей та рідних.

Слід зазначити, що нині інститут сім'ї характеризується такими процесами, як зниження рівня народжуваності, ролі сім'ї у вихованні дітей; збільшення кількості розлучень, неповних сімей, позашлюбних народжень; зниження демографічних показників; збільшення частки громадян похилого віку щодо працездатного населення, сімейних дисфункцій тощо. Така ситуація склалася через суперечності, що виникли між реальними можливостями сім'ї та обов'язками, які на неї покладає держава. Хоча відповідно до статті 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство й батьківство охороняються державою. Ці положення мають особливе значення з погляду відповідних зобов'язань держави перед сім'єю, її членами та суспільством. Інструментом реалізації цих зобов'язань є сімейна політика (далі – СП), що має впливати на забезпечення сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів.

Сам термін СП має відносно недавню історію – він сформувався в другій половині ХХ століття. Першими дослідниками, які спробували визначити термін СП, були Камерман і Кон. 1978 року вони надрукували працю «Сімейна політика: Держава і Сім'я в 14 країнах» [11], у якій було досліджено країни з наявною і прихованою сімейною політикою. «Наявна сімейна політика» означала, що в країні існує державна, законна й інституційно закріплена концепція СП. У «прихованій» СП були відсутні зазначені вище

характеристики. При цьому напрямки державної соціальної політики не були зосереджені на сім'ї.

У СРСР цей термін активно почали використовувати орієнтовно з середини 80-х років минулого століття. Початок активному розробленню змісту СП, її цілей, форм і методів поклав регіональний демографічний семінар із проблем СП, що відбувся у м. Юрмалі (Латвія) 1988 року. У цей період науковці зробили спробу визначити зміст СП, сформулювати її цілі, принципи і напрямки, показати місце СП у системі заходів соціальної політики, обґрунтувати співвідношення з соціально-демографічною політикою, пов'язати з проблемою плануванням сім'ї тощо.

Нині значно зросла кількість фахових досліджень з цієї проблематики, проте поняття СП відбиває досить різні підходи як науковців, так і практиків. Значного поширення це поняття набуло на міжнародному рівні, у документах ООН та інших міжнародних організацій, державних актах багатьох країн світу. Однак його визначення немає ні у «Демографічному енциклопедичному словнику», ні в Багатомовному демографічному словнику, підготовленому під егідою Міжнародного союзу з вивчення народонаселення, ні в енциклопедичному словнику «Народонаселення». Слід зазначити, що у вітчизняній науковій літературі перші роботи з проблематики СП належать Л. Кулачок, В. Куценку, І. Лопушинському, А. Сіленку, В. Скуратівському тощо. Однак, як слушно зазначає І. Семенець-Орлова, вони недостатньо теоретично, а іноді й зовсім поверхово висвітлювали питання СП [12].

Останнім часом детальному аналізу вітчизняної практики СП присвячено праці С. Аксьонова, О. Балакірева, В. Бялковської, С. Вакуленка, С. Ничипоренко, А. Тарановської, З. Ромовської, І. Чеховської. Однак СП ними розглядалася у вузькому значенні – зосереджувалася увага переважно на правових аспектах СП, на допомозі багатодітним родинам, податкових пільгах сім'ям із дітьми, демографічних аспектах СП.

Для детального вивчення цього питання слід визначити змістовне наповнення поняття «сімейна політика». Відсутність офіційного тлумачення цього поняття на практиці призводить до проблем у визначенні механізмів реалізації СП. Усе це негативно впливає на рівень проведення будь-яких заходів, що здійснюються в рамках державних чи регіональних програм тощо.

У контексті дослідження СП в управлінському аспекті – це система взаємодії держави з громадськістю на основі солідарної відповідальності за формування, збереження, укріплення, розвиток, охорону, забезпечення суверенітету та добробуту інституту сім'ї.

Специфіка такої політики має свої детермінанти, особливістю яких є солідарний характер взаємодії держави, громадськості та сім'ї. Таке виконання зобов'язань будується за принципом «один за всіх і всі за одного». Отже, нами запропоновано нову схему взаємодії, що кардинально протилежна сучасній взаємодії між державою і громадськістю, якій властиві патерналістські відносини, засновані на заступництві, опіці й контролі держави над громадськістю (аналогічно контролю батька над дітьми в патріархальній сім'ї).

Гострота зазначених проблем вимагає уточнення самого поняття «взаємодія». Аналіз досліджень з цієї проблематики надає можливість запропонувати декілька визначень поняття «взаємодія», які можна класифікувати в контексті СП. Так, О. Безпалько визначає взаємодію як систему взаємно зумовлених індивідуальних дій, що пов'язані причинною залежністю [13]. Представник методологічного підходу К. Карлсон взаємодію розглядає як можливість сторін об'єднувати свої зусилля для ефективної реалізації державної політики [14]. Ю. Сурмін у визначенні взаємодії органів влади з суб'єктами громадянського суспільства наголошує на тому, що ця взаємодія складається з двох зустрічних впливів – держави на громадянське суспільство і громадянського суспільства на державу [15].

Таким чином, можна стверджувати, що діалектика відносин громадськості й держави складна та суперечлива, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Взаємодія громадськості й держави у сфері СП виявляється в тому, що держава не втручається в приватну сферу сім'ї, побуту, культури. Втручання можливе лише з метою забезпечення особистої або громадської безпеки; юридичного забезпечення існування сім'ї. Громадськість і держава функціонують для задоволення потреб й інтересів сім'ї та її членів, тому відносини між сім'єю й державою будуються на балансі інтересів держави і суспільства.

На основі досліджень В. Бакуменка складовими взаємодії у сфері нашого дослідження можна вважати окремі елементи: суб'єкти взаємодії (державу і громадськість); середовище взаємодії (систему органів державної влади та громадянське суспільство); види взаємодії залежно від спрямованості СП і задіяних механізмів (соціальну, правову, інституційну, організаційну, ресурсну тощо); мету взаємодії (успішну реалізацію СП); характер взаємодії (спільну діяльність, спільну участь, регулювання, консультування, допомогу, підтримку тощо); основний принцип взаємодії (солідаризм); методи взаємодії (процедуру та методичку спільної діяльності); засоби взаємодії (управлінські, інформаційні технології, ресурсне забезпечення); результати взаємодії (соціально-економічну стабільність сімей, успішну реалізацію та підвищення ефективності СП, ефективне вирішення проблем, розвиток і вдосконалення нормативно-правової бази у сфері СП та інші) [16].

Сучасне трактування поняття СП містить у собі широкий діапазон інститутів, провідним з яких є «громадськість». Словникове наповнення терміна «громадськість» викликає багато дискусій серед дослідників та експертів, що відповідно позначається на його дефініції.

Під час дослідження поняття громадськості ми дійшли висновку, що громадськість – це соціально активна частина суспільства (організована

сукупність людей), що за певних обставин згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та на добровільних засадах бере участь у суспільному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку, користується великим впливом, повагою. Громадськість складається з однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, які діють згідно з чинним законодавством України для захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів її членів. Роль громадськості як соціально активної частини суспільства має значуще соціальне призначення, що полягає насамперед у тому, що її члени допомагають сім'ям та їх членам у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільної ініціативи.

Отже, вирішення проблем сім'ї – це завдання не лише її членів, а й громадськості, які несуть солідарну відповідальність з державними органами за формування й реалізацію СП (через громадську експертизу та участь в обговоренні нормотворчих ініціатив), виконання Конституції та законів України, актів Президента України й Уряду України (через участь у ліцензуванні, сертифікації, наданні інших державних послуг, громадський контроль), охорону громадського порядку, державного кордону (через участь у правоохоронній діяльності державних органів, громадський осуд та нетерпимість до порушників громадського порядку). Результатом цієї взаємодії має стати реальне впровадження в повсякденну діяльність інститутів влади принципів демократії та верховенства права.

Висновки з даного дослідження. З метою усунення термінологічної неточності й плутанини розроблено понятійний апарат дослідження в державно-управлінському аспекті. Зокрема, уточнено визначення поняття СП, що передбачає систему взаємодії держави з громадськістю на основі солідарної відповідальності за формування, збереження, зміцнення, розвиток,

охорону, забезпечення суверенітету та добробуту інституту сім'ї з дотриманням балансу інтересів суб'єктів цієї взаємодії.

Особливістю такої політики є солідарний характер взаємодії держави, громадськості й сім'ї. Нами вперше в державно-управлінському термінологічному колі застосовано цивільно-правовий термін «солідарна відповідальність», оскільки вона позначає неподільний предмет виконання дій та становить собою спільну відповідальність учасників процесу. Таке розуміння СП виводить сім'ю, громадськість і державу на якісно новий рівень відносин, чим і відрізняє її від традиційних патерналістичних підходів, заснованих на заступництві, опіці й контролі держави над громадськістю.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягають у розробленні теоретичної моделі взаємодії держави, громадськості й сім'ї на основі солідарної відповідальності її суб'єктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. – К.: Основи, 1996. – 128 с.
2. Пал Леслі А. Аналіз державної політики [пер. з англ. І. Дзюб] / А. Пал Леслі. – К.: Основи, 1999. – С. 22.
3. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / Тертичка В. – К.: Основи, 2002. – 750 с.
4. Рясенцев В. А. Семейное право / В. А. Рясенцев. - М.: Юридическая литература, 1971. – 293 с.
5. Система современных обществ / Парсонс Т.; пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалёва. – М.: Аспект-Персс, 1998
6. Сімейне право України: підручник / за ред. Ю. С. Червоного. – К.: Істина, 2004. – 464 с.
7. Антонов А. И. Социология семьи: учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / А.И. Антонов. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 640 с.
8. Гордієнко Н. В. Сучасна українська дистантна сім'я як об'єкт соціально-педагогічної роботи / Н. В. Гордієнко // Науковий вісник Чернівецького університету. Вип. 263. Педагогіка та психологія. – Чернівці: Рута, 2005. – С.57-61.
9. Нечаева А. М. Семейное право: курс лекций / А. М. Нечаева. – М.: Юристь, 2002. – 320 с.
10. Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Часть вторая: Права семейственные, наследственные и завещательные / К. П. Победоносцев. – М.: Статут, 2003. – 656 с.
11. Kamerman Sheila B., Kahn AlfredJ. (Eds.) Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries. – New York: Columbia University Press, 1978.
12. Семенець-Орлова І. А. Криза сім'ї у постіндустріальному суспільстві: аналіз деяких аспектів деструктивного впливу на становище сім'ї, сімейної політики сучасної

- соціальної держави [Електронний ресурс] / І. А. Семенець-Орлова // Гілея: науковий вісник : зб. наук. праць. – 2010. – № 39. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_39/Gileya39/P10_doc.pdf.
13. Безпалько О. В. Соціальна робота в громаді : навч. посіб. / О. В. Безпалько. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 176 с.
 14. Carlson C. Negotiated investment strategy : mediating intergovernmental conflict / C. Carlson // National forum : The phi kappa phi Journal. – 1983. – Vol. 63. – P. 28-29.
 15. Сурмін Ю. Концепція системи взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства / Ю. Сурмін // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2006 р. : у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В.М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – С. 346-350.
 16. Бакуменко В. Д. Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління / В. Д. Бакуменко, Н. П. Дончик // Зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління "Актуальні проблеми державного управління". – Одеса : ОРІДУ НАДУ. – 2009. – Вип. 4.

Statement of the problem. Modern social science has used a lot of fuzzy concepts. But the lack of development of the conceptual apparatus inhibits the development of the theory, making it impossible for scientific debate and makes terminological confusion and inaccuracy. Thus, the theory of government is no well-established definition of "family policy" implemented in close cooperation between the state and the public.

Urgency. The study developed a conceptual framework of the study. In particular, formed the definition of "family policy", which represents state system of interaction with the public on the basis of shared responsibility for creating, maintaining, strengthening, development, protection, sovereignty and well-being of the family of the balance of interests of this interaction.

The purpose of the article – is to define the conceptual-categorical apparatus of state cooperation with the public in the implementation of family policy.

Our task was to study specify the major determinants of the term "family policy", "Family", "interaction", "public"; justify the necessity of putting into scientific use copyright definition of "state interaction with the public and the family" based on the principles of solidarity nature of its responsibilities.

Summary. The article states that no official interpretation of the concepts of "family policy" leads to problems with the mechanisms for its implementation. Therefore, the study defined terminological meaning of family policy, solidarity feature is the nature of interaction between state, community and family. Such obligations based on the principle of "one for all and all for one." This pattern of interaction radically opposed to modern relations between the state and the public, which are inherent paternalist relations based on patronage, care and control of the state over public (similar parental control over children in patriarchal family).

The severity of these problems requires clarification of the term "interaction". Interaction between the public and the state in family policy arises from the fact that the state does not interfere in the private sphere of family, life and culture. Intervention is possible only to provide the legal existence of family, personal or public safety of family members and others. The public and state function to meet the needs and interests of the family and its members, because the relationship between the family and the state are based on the balance of interests of the state and society.

Based on research V. Bakumenko, the article defined the cooperation between the state of the public in the area of family policy: subjects interaction (state and public); environment interaction (the system of state and civil society); interactions depending on the orientation of family policy and the mechanisms involved (social, legal, institutional, organizational, resource, etc.); aim interaction (successful implementation of family policy); results of interaction (social and economic stability of families, successful implementation and efficiency of family policy, development and improvement of the legal framework in the area of family policy, etc.) and more.

Conclusions and outcomes. The specifics of such a policy has its determinants, a feature which is solidary nature of interaction between state, community and family. The author of the article for the first time in public-circle management terminology used civil law term "joint responsibility" because it

marks the indivisible object and perform actions is a joint responsibility of participants. This understanding of family policy gave the family, society and the state to a new level of relations.