

УДК342.951; 351.84/85

И.В. Чеховская

Национальный университет государственной налоговой службы Украины,
Украина, Киевская обл., г. Ирпень
E-mail: Kontanta08@ukr.net

**Правовые аспекты социальной деятельности украинского государства
по защите семьи**

В статье осуществлен анализ правовых аспектов социальной деятельности государства по отношению к институту семьи. Сформулированы основные методологические положения. Сделан вывод о целесообразности введения государственной семейной политики, предложены основные ее направления.

Ключевые слова: семья, государство, стратегия, защита семьи, семейная политика.

I.V. Chexovska

Legal aspects of Ukrainian state's social work in family protection

The article is devoted to legal aspects of the state's social work in the attitude toward the institute of family are researched. Basic methodological points are formulated. The conclusion about the reasonability of implementation of family policy is made and its main directions are suggested.

Keywords: family, state, strategy, family protection, family policy.

И.В. Чеховская

Украина мемлекетінің әлеуметті қызметінің құқықтық аспектілері

Отбасы құқығына қатысты мемлекеттің әлеуметтік қызметінің құқықтық аспектілері зерттеледі. Негізгі методологиялық қағидалар тұжырымдалады.

Түйін сөздер: отбасы, мемлекет, стратегия, отбасын қорғау, отбасының саясаты.

Семья является уникальным социальным институтом, посредником между индивидуумом, государством и обществом. Она влияет на процессы общественного развития, воспроизводство рабочей силы, становление общественных отношений. Государство заинтересовано в существовании семьи, активно действующей, способ-

ной разрабатывать и осуществлять собственную жизненную стратегию, обеспечивать не только выживание, но и развитие. Именно такая семья является важным фактором укрепления государства и общества. Семья всегда была объектом особенного внимания со стороны государства и общественности. Именно поэтому происхо-

дящие изменения в структуре и составе семей, функциях семьи, семейных ролях являются предметом многочисленных научных диспутов, касающихся: резкого падения демографических показателей; увеличения количества граждан предпенсионного и пенсионного возрастов по отношению к трудоспособному населению; уменьшение показателей официально заключаемых браков; увеличения количества разводов или отдельных проживаний, количества так называемых гражданских браков, уровня внебрачных рождений, количества неполных, а в большинстве случаев материнских семей, «кризисных» семей, уменьшение коэффициента рождаемости и размера семьи, роли семьи в воспитании детей, увеличение девиаций среди детей и молодежи. Предлагаются разные варианты решений, однако все они сводятся к целесообразности и необходимости пересмотра существующих мер государственной политики в отношении семьи и разработки новой модели взаимоотношений государства и института семьи.

Следует отметить, что в научной среде и общественной практике разрабатываются и реализуются разные, противоположные подходы к мерам государственного влияния на институт семьи. Так, одна группа ученых доказывает целесообразность государственного влияния на институт семьи (А.И. Антонов, И.В. Бестужев-Лада, В.А. Борисов, В.М. Медков, З.В. Ромовская, С.М. Муртабекова и др.). Они рассматривают институциональные изменения семьи как историческое конкретное выражение глобального системного кризиса семьи, которое возникло вследствие развития индустриального общества. Ученые считают, что для его преодоления следует проводить целенаправленную государственную семейную политику. Цель такой политики они видят в обеспечении интересов семьи (С.В. Захаров), защите семьи государством (С.Я. Паластина, В.П. Никитина, А.М. Нечаева, З.В. Ромовская), создании условий для успешного функционирования и развития (Н.В. Зверева, А.И. Кузьмин), содействии ее самоорганизации, самообеспечении (В.А. Луков, С.В. Толстоухова), достижении материального благополучия (Н.М. Римашевская).

Другая группа ученых – модерниционисты, считают, что институциональные изменения семьи (замена традиционного типа семьи совре-

менным) являются вполне закономерным явлением и настаивают на сохранении суверенитета семьи как социального института, ограничении влияния на него со стороны государственных органов (Л.Г. Вишневецкий, Г.А. Заикина, З.М. Алыгаджаева, Н.Т. Аристова, Т.А. Гурко, М.Г. Панкратова, К.-Х. Kaufmann, L. Haetrais, A. Gauthier и другие). Они не считают целесообразным отделение семейной политики в самостоятельное направление деятельности государства, поскольку считают, что все сферы государственной политики прямо или непосредственно влияют на институт семьи.

В связи с этим считаем целесообразным исследовать правовые аспекты социальной деятельности государства по отношению к институту семьи.

В современной науке существует достаточно большое количество определений дифференциации «семья», содержание которого зависит от отраслевой направленности авторов. Рассмотрим толкование данного понятия в юридическом аспекте.

В Семейном кодексе Украины, в частности в ч. 1 ст. 3, определено: «Семья является первичной и основной ячейкой общества», а ч. 2 раскрывает ее признаки [1].

Профессор Я.М. Шевченко предлагает следующее определение: «Семьей является союз, основанный на браке, кровном родстве и усыновлении, который имеет целью взаимную моральную и материальную заботу и поддержку» [2, с. 8].

Анализ многочисленных определений дифференциации «семья», разработанных в юридической литературе, позволяет сделать взвод о том, что сам термин «семья» в украинском законодательстве не является раскрытым, вследствие чего его сложно закрепить в законодательстве (наведены только ее признаки). На практике такая неопределенность приводит к разному толкованию дифференциации «член семьи» и соответственно возникновению трудностей в получении социальной помощи, различных выплат и льгот, предусмотренных нормами действующего украинского законодательства.

Следует отметить, что нормы международного и украинского права содержат положения о необходимости защиты института семьи со стороны общества и государства. В ч. 3 ст. 16 Всеобщей декларации прав человека, принятой

Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, говорится: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства» [3].

В украинском законодательстве это положение приобрело значения конституционного принципа в Конституции СССР 1977 г. в ст. 53. Действующая Конституция Украины также закрепила этот принцип в ч. 1 ст. 5: «Государство охраняет семью, детство, материнство, отцовство, создает условия для укрепления семьи» [4].

Однако необходимо подчеркнуть, что защита семьи должна непосредственно осуществляться не только при помощи правовых инструментов. Защита семьи – это, прежде всего, социальное явление. Следовательно, возникает вполне логичный вопрос, какое содержание следует вкладывать в понятие «защита семьи»? Суть его состоит в том, что это один из разновидностей социальной деятельности. И как любая социально значимая деятельность, она осуществляется определенными субъектами, касается определенного объекта, имеет конкретную цель и задачи, способы осуществления, выбор соответствующих приоритетов и так далее. Специфика приведенных выше особенностей определяет под защитой семьи определенную разновидность социальной деятельности. Очевидно, что защита семьи – не всегда общественно полезная, то есть необходимая для существования и развития общества деятельность, что обусловлено самим объектом такой деятельности.

Таким образом, объектом защиты является фундаментальная структурообразующая часть общества – семья, которая выполняет только ей свойственные социальные функции. Любая другая социальная структура не способна и не предназначена для их выполнения. Семья – единственная социальная система, которая увеличивается не только благодаря привлечению новых членов извне, сколько путем рождения детей. Другие функции – социализация и содержание детей – передача социального опыта и культурного наследия последующим поколениям и поддержка существования своих членов. В выполнении этих функций, направленных на поддержку биологического и социального существования общества, состоит историческая миссия семьи как социального института. Поэтому защита семьи в обществе, которое стремится к

самосохранению и развитию, должно пониматься не как социально полезная, а как социально необходимая деятельность.

Многоаспектность влияния социального института семьи на жизнь общества указывает и на необходимость обеспечения защиты семьи в разных аспектах и на разных уровнях. Такие разграничения носят условный характер, так как провести границу между общественными явлениями и процессами достаточно сложно. Опыт многих стран подтверждает эффективность государственных мер по защите семьи в разработке и введении государственной семейной политики. Такая политика должна включать в себя комплекс экономических, организационно-управленческих, социальных, правовых, культурологических (морально-этических) мер и целостную систему мероприятий (Государственную стратегию семейной политики), направленных на всестороннюю поддержку института семьи, ее защиту от всех факторов, негативно влияющих на дальнейшее развитие семьи как основной и естественной ячейки общества.

Правовая защита института семьи достаточно своеобразна. Именно на этом уровне общество через особенные институционные структуры, которые осуществляют функции управления социальными процессами, должно четко понимать долгосрочные интересы собственного развития; значимость института семьи для их достижения; определять приоритеты в поддержке определенного типа семьи; задачи; цель; основные параметры и требования управления процессами, которые имеют место во взаимоотношениях института семьи и государства; принятие конкретных организационных мероприятий в соответствие с социально-экономической и политической ситуациями и так далее.

Специфика защиты семьи на общегосударственном уровне предусматривает использование средств управленческого влияния на семейную сферу, среди которых, прежде всего, необходимо указать правовое регулирование, а, следовательно, и весь набор правовых инструментов, взаимодействие которых называют механизмом правового регулирования. Так, С.М. Муратбекова, анализируя законодательство Кыргызской Республики, содержащее нормы по охране и защите семьи, среди элементов, составляющих государственную охрану семьи, выделяет следующую структуру:

1) общее руководство и контроль (осуществляется органами государственной власти);

2) парламентский контроль в области соблюдения законодательства по защите семьи (в Украине его осуществляют Уполномоченный Верховного Совета Украины по защите прав человека; Верховный Совет Украины (профильный комитет и народные депутаты Украины);

3) государственный надзор в области соблюдения законодательства по защите семьи (в Украине его осуществляет Генеральная прокуратура Украины);

4) профилактические и защитные меры (принимаются органами внутренних дел, Комиссиями по правам детей, отделами по поддержке семьи и детей);

5) организация и координация деятельности по осуществлению охранительных мероприятий (административные органы, органы местного самоуправления) [5, с. 37].

Вышеизложенное обуславливает комплекс полномочий в сфере государственной защиты семьи, включающий в себя:

1) права граждан;

2) обязанность государства в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц по защите семьи;

3) установленную законодательством ответственность за нарушение указанных прав и несоблюдения обязанностей органов власти и их должностных лиц по защите семьи, то есть гарантии этих прав.

Напоминаем, что защита семьи, детства, материнства, отцовства регламентируется нормами ст. 51 Конституции Украины, то есть возложена на органы государственной власти. Следовательно, возникает вопрос о разграничении полномочий в этой сфере между субъектами государственной власти. Необходимо принять к сведению то, что нормы, которые регламентируют защиту семьи, выходят за рамки семейного права. Государственная защита семьи осуществляется при помощи норм разноотраслевого характера, поэтому мы считаем, что толкование норм ст. 48, 51 и 52 Конституции Украины дает основание утверждать о том, что они в определенной мере коррелируются. Так, в соответствии со ст. 52 Конституции Украины гражданское, гражданско-процессуальное, уголовное законо-

дательство относится к исключительной компетенции государства, а к вопросам совместного ведения ст. 48 и 51 отнесены, в частности, социальная защита, жилищное, административное, семейное законодательство и одновременно защита института семьи в целом. Следовательно, мы имеем все основания утверждать, что в Конституции Украины заложено противоречие касающееся реализации принципа защиты семьи государством, а возможности многоотраслевого правового регулирования по защите института семьи органами государственной власти характеризуются определенной ограниченностью.

Кроме того, оценивая содержание норм ст. 48, 51, 52 Конституции Украины, но не исследуя детально проблему целесообразности решения такого вопроса, можно сделать вывод о том, что Конституция фактически разграничила компетенцию государства в целом и ее субъектов в части реализации механизма правовой защиты института семьи. Нельзя не учитывать и значение других способов управления социальными процессами в исследованной сфере общественной жизни, прежде всего тех, при помощи которых формируется общественное сознание, установки и стереотипы поведения людей (в том числе и в семейной сфере), а также материальная культура. В конечном итоге, государство всегда идет за ними, констатируя и легализуя определенные изменения, что происходит в обществе. Вся культура общества, то есть материальные и духовные приобретения, определяет формы существования в нем человека, а, следовательно, историческое своеобразие такого социально-культурного феномена, как семья. В этом контексте особенно важным является соотношение таких понятий, как: «защита семьи государством» и «государственная семейная политика». Под политикой, в первую очередь, понимают социальную деятельность по управлению процессами, которые происходят в обществе. Государственную политику реализуют только те структуры, которые включены в систему организации государственной власти.

Государственная политика в сфере управления общественными процессами, связанными с институтом семьи, должна отождествляться с ее содержанием, поскольку это отвечает стратегическим интересам общества. Семейная политика – это не только формализация определенного

опыта социального управления, результат познания его закономерностей и разработанные на его основании ориентиры будущей деятельности, в том числе правотворческой (идеология управления), а и сама управленческая деятельность – неразделенная часть политики, предпосылка дальнейшего усовершенствования социального управления в сфере семейных отношений.

Во многих европейских странах разработаны собственные государственные семейные политики, они различаются в зависимости от цели и уровня развития страны. Например, в Польше «семейная политика – это комплексная политика, которая основана на афирмации семьи с целью полного уважения к каждой семье, которая ее создает и гармонического развития общества, которое является суммой семей» [6]. Государственная семейная политика – это помощь и поддержка семьи со стороны государства, органов местного самоуправления и общества [7].

В странах ЕС общепринятой является дифференция «семейная политика – это комплекс юридических норм, действий и способов, осуществляемых государством с целью создания благоприятных условий для семьи, ее появления, правильного функционирования и осуществления ею всех важных общественных ролей» [8].

В основе такого определения лежит несколько постулатов: 1) семья является основной и важнейшей социальной институцией; 2) государство должно помогать семье (на основании принципа субсидиарности); 3) семейная политика предусматривает систему мер, а не одноразовые, отдельные действия.

Российский ученый А.И. Пьянов определяет государственную семейную политику как «систему комплексной деятельности государства, направленной на социальный институт семьи с целью его укрепления и развития, защиты институциональных прав и интересов семьи, гарантии ее независимости, относительной автономии и благополучия; активизации ее субъектной роли в социальном пространстве, в котором государство и семья выступают как равноправные субъекты – партнеры» [9, с.125].

В Украине, в действующей редакции Концепции государственной семейной политики [10], рассматриваемая дифференция трактуется как «система приоритетных мер», возможно потому, что предусмотренные Концепцией меры лишены принци-

пиального комплексного похода к семье как к автономному целостному социальному институту. Поэтому изложенные меры направлены на ликвидацию последствий, а не причин, которые мешают полноценно функционировать семье [11].

Считаем, что государственная семейная политика должна системно решать задачи укрепления семьи и пропаганды семейных ценностей, обеспечивать интересы семьи в процессе общественного развития; осуществлять экспертизу жизнедеятельности семьи, а также любых решений, нормативно-правовых актов, которые принимаются органами государственной власти с точки зрения их соответствия цели и принципам государственной семейной политики; создание необходимых условий для реализации семьей своих функций на основе собственной трудовой деятельности; активизации субъектной роли семьи в процессе осуществления государственной семейной политики; обеспечении защиты социально незащищенных семей.

С этой целью предлагаем разработать модель государственной семейной политики Украины, включающую Стратегию, разработанную на перспективу.

Такую модель целесообразно законодательно оформить и признать основой дальнейшего усовершенствования нормативной базы, которая регулирует отношения государства и института семьи.

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие методологические положения:

1. Конституционный принцип защиты семьи государством конкретизируется в нормах разных отраслей права, связанных с моделированием взаимоотношений государства и института семьи.

2. Несмотря на схожесть в терминологии, семьи государством не целесообразно отождествлять с семейно-правовой защитой, то есть с защитой семьи в узком, брачно-семейном значении, так как последняя является правоприменительной деятельностью, что обеспечивает осуществление субъективных семейных прав и достижение интересов участников конкретных семейных отношений, ликвидацию правовой неопределенности в их взаимоотношениях.

3. Защита семьи государством – это деятельность органов государственной власти по управлению социальными процессами, которые вли-

яют на институт семьи. Она направлена на их оптимизацию и создание условий, необходимых для эффективного функционирования социального института семьи в обществе и конкретных семей, которые нуждаются в социальной защите со стороны государства. Защита семьи должна осуществляться с позиций долгосрочных интересов развития общества путем выработки и реализации Стратегии государственной семейной политики.

4. Государственная семейная политика – это самостоятельное направление социальной политики, система комплексной деятельности государства, которая направлена на социальный институт семьи с целью сохранения, укрепления и развития, защиты институциональных прав, активизации субъектной роли, обеспечения суверенитета и благополучия семьи на основе правового регулирования ее отношений с государством.

Литература

- 1 Сімейний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2947-14> – Заголовок з екрану. (дата звернення: 11.02.2013).
- 2 Ромовська З. В. Українське сімейне право підручник / Зорислава Ромовська. – К. : Правова єдність, 2009. – 500 с.
- 3 Загальна декларація прав людини // Законодавство України про сім'ю. – К. : Юрінком інтер, 2002. – С. 79.
- 4 Конституція України (станом на 01.02.2011 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%C2%D0>. (дата звернення: 11.02.2013).
- 5 Муратбекова С.М. Охрана и защита семьи как конституционно-правовые категории // Вестник КАЗНУ. – 2010. - № 1(53). – С. 35–39.
- 6 Поп. В. Margueritte. Pozycja ojca w polityce społecznej Unii Europejskiej // Międzynarodwy Kongress “O godność ojcostwa”. Warszawa 5-7 listopada 1999. – Gdańsk, 2000. – S. 353-354.
- 7 Barczak K. Polityka parorodzinna w państwie I samorządzie [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://polska.lex.pl/NaszeZycie/52/polityka.html> / – Название с титул. екрана.
- 8 Kamerman S. B. Rodzina: problem teorii i politykj // O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka. – Warszawa, 1994 Kamerman S. B. Rodzina: problem teorii i politykj // O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka. – Warszawa, 1994.
- 9 Пьянов А.И. К вопросу о содержании предметной области государственной семейной политики // Вестник Ставропольского государственного университета. – 2008. – № 58 – С.121-127.
- 10 Про Концепцію державної сімейної політики: Постанова Верховної Ради України від 17 вересня 1999 року № 1063 -XIV // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (дата звернення: 11.02.2013).
- 11 Чеховська І.В. Концепція державної сімейної політики України: аналіз основних напрямів / І.В. Чеховська // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). – 2011. - № 1 (52). – 2011. – С. 217–223 с.

References

- 1 The family code of Ukraine [Electronic resource] - access Mode: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2947-14> – The title of the screen. (date of circulation: 11.02.2013).
- 2 In. The Ukrainian family law tutorial / Zorislava Romovska. - In, 2009. - 500.
- 3 The universal Declaration of human rights // the Law of Ukraine on family. - In. :Urinkom in, 2002. - With. 79.
- 4 The Constitution of Ukraine (as at 01.02.2011 g.) [Electronic resource] - access Mode: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%C2%D0>. (date of circulation: 11.02.2013).
- 5 Muratbekova S.M. Protection and protection of the family as a constitutional and legal category. magazine КАЗНУ. - 2010. - № 1(53). - With. 35-39.
- 6 Th. In. Margueritte. This position in the policy of the European useful// Międzynarodwy Kongress “dignity of paternity”. Warszawa 5-7 November 1999. - Gdańsk 2000. - S. to 353-354.

7 Barczak K policy born in slavery [Electronic resource] - access Mode: <http://polska.lex.pl/NaszeZycie/52/polityka.html/> - The name of the list. of the screen.

8 S. B. Kamerman Rodzina: problems of theory in politic// in family policy: definihen, WA R ning, practice. - Warszawa, 1994 S. Kamerman B. Rodzina: problem political theory // O family policy: definicje, WA R ning, practice. - Warszawa, 1994.

9 Pianoff A.I. To the question about the content of the subject field of the state family policy // magazine of the Stavropol state University - 2008. - № 58 - P.121-127.

10 About the Concept of the state family policy: the Decree of the Verkhovna Rada of Ukraine on 17 September, 1999 № 1063-XIV // <http://zakon.rada.dov.ua/cgi-bin/laws/main/cgi>. (date of circulation: 11.02.2013).

11 Chekhovskaya I.V. The concept of the state family policy of Ukraine: analysis of the main trends / I.V. Chekhovskaya // Scientific Bulletin of the National University of state tax service of Ukraine (Economics, law). - With. 217-223 with.