
П. М. Любченко,

доктор юридичних наук, завідуючий відділом правових проблем організації і функціонування органів місцевого самоврядування НДІ державного будівництва і місцевого самоврядування АПРН України

Взаємозалежність розвитку місцевого самоврядування і сім'ї в громадянському суспільстві

Сім'я є природним соціальним осередком громадянського суспільства¹. Згідно зі ст. 3 Сімейного кодексу України сім'я є первинним основним осередком суспільства. Вона займає ключову позицію в громадянському суспільстві, є взірцем горизонтальної солідарності, колективної ідентичності та рівного доступу до участі в житті всіх її автономних членів. Це завдання намагаються вирішити і всі інші об'єднання громадянського суспільства. Будучи інститутами однієї системи — громадянського суспільства, сім'я і місцеве самоврядування перебувають у тісному взаємозв'язку, що безумовно впливає на їх розвиток й функціонування, а тому потребує глибокого наукового опрацювання.

Найбільш конструктивним, на наш погляд, є розгляд взаємовідносин місцевого самоврядування й сім'ї через аналіз загальних

¹ Див. : Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 91.

ознак та відмінностей, механізмів їх взаємного впливу. Ціла низка рис є загальними і для сім'ї, і для місцевого самоврядування (свобода, солідарність, ініціативність, динамізм і спонтанна активність, взаємне визнання й рівність суб'єктів та ін.). Сім'я організується й підтримується вільними індивідами добровільно, без будь-якого примусу, гарантує розвиток усіх задатків її членів. Це створює умови для дискусій і вільного обговорення проблем, координації дій щодо вирішення спільних завдань і досягнення загальних цілей. Такий підхід має бути характерним і для місцевого самоврядування, адже його головним завданням є розв'язання проблем місцевого порядку, що мають важливе значення практично для кожної сім'ї, кожного жителя відповідного населеного пункту.

Основним для функціонування інституту сім'ї є принцип суверенітету й автономії у прийнятті рішень щодо свого розвитку, який забезпечується на конституційному рівні заборонаю втручання в сімейні справи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, релігійних конфесій, інших юридичних і фізичних осіб. З метою захисту економічних інтересів сім'ї у ст. 48 Конституції України встановлено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Важливість сім'ї в розбудові суспільства відзначається в конституціях деяких європейських країн. Наприклад, у ст. 41 Конституції Ірландії вказується, що держава визнає сім'ю як природне першоджерело, як об'єднуюче підґрунтя суспільства, як моральний (духовний) інститут, що володіє невід'ємними і невідчужуваними правами, які передують всякому позитивному праву і є вищими стосовно нього¹. Проведення щорічно 15 травня Міжнародного дня сім'ї проголошено 47-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування, оскільки вони серед органів публічної влади перебувають найближче до сім'ї, мають широкі можливості щодо впливу на розвиток

¹ Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА – ИНФРА М, 1999. – С. 351.

цього інституту. Зокрема, згідно зі ст. 11 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» органи місцевого самоврядування за рахунок місцевих бюджетів і спеціально створених регіональних фондів соціальної допомоги можуть проводити доплати до встановлених відповідно до чинного законодавства розмірів державної соціальної допомоги, виходячи із затвердженого регіонального прожиткового мінімуму¹. Найбільш уразливими в сучасних соціально-економічних умовах залишаються багатодітні сім'ї. Рівень бідності в сім'ях з дітьми вдвічі вищий, ніж у бездітних. Слід зауважити, що значення цього показника прямо пропорційне чисельності дітей у сім'ї. Якщо рівень бідності сімей з однією дитиною становить 25,8%, то для сімей з трьома і більше дітьми він зростає до 87,7%. Чисельність дітей є особливо помітним чинником ризику бідності сімей з дітьми до трьох років (у середньому рівень бідності таких сімей сягає 40,3%, а злиденності — 24,2%, що майже у півтора рази перевищує цей показник в інших сім'ях з дітьми до 18 років)².

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад реєструють народження, смерті, одруження і встановлення батьківства³. Відповідно до ч. 3 ст. 152 Сімейного кодексу України⁴ дитина вправі звернутися за захистом своїх прав та інтересів до органів місцевого самоврядування. Закріплення нових прав дитини у відносинах з батьками, дружиною — з чоловіком свідчить про наявність тенденції відходу від патріархального устрою сім'ї, зміну статусу глави сім'ї і зрівняння його з положенням інших членів шляхом більш рівномірного розподілу прав та обов'язків. Правові та організаційні засади по-

¹ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 1. 06. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 35 – Ст. 290.

² Рекомендації парламентських слухань «Соціальне страхування та соціальне забезпечення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку» : Постанова Верхов. Ради України від 21 черв. 2005 р. № 2679-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 29. – Ст. 389.

³ Про органи реєстрації актів громадянського стану : Закон України від 24. 12. 93 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 78.

⁴ Сімейний кодекс України від 10. 01. 2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 21–22 – Ст. 135.

передження насильства в сім'ї визначаються Законом України «Про попередження насильства в сім'ї»¹. Органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти здійсненню заходів з попередження насильства в сім'ї, створювати кризові центри для його жертв та членів сім'ї, стосовно яких існує реальна загроза вчинення насильства. Фінансування органів та установ з попередження насильства в сім'ї, які належать до системи місцевого самоврядування, здійснюється за рахунок коштів бюджету відповідного рівня.

Державна політика щодо сприяння й розвитку сім'ї відповідно до Концепції державної сімейної політики (схваленої постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1999 р. № 1063-XIV), Декларації про загальні засади державної політики стосовно сім'ї та жінок (схваленої постановою Верховної Ради України від 5 березня 1999 р. № 475-XIV) спрямовується на реалізацію цілісної системи правових, економічних, медичних, соціальних, культурологічних, освітніх, інформаційно-пропагандистських та організаційних заходів.

У суспільстві сім'я є важливим соціальним інститутом, підвалини якого становить система шлюбних і родинних, господарських і правових, моральних і психологічних зв'язків між людьми. Сьогодні демографічна ситуація в Україні є кризовою. Погіршується здоров'я дорослих і дітей, скорочується середня тривалість життя, зменшується народжуваність, підвищується рівень материнської і дитячої смертності. Сім'я не в змозі реалізувати належним чином свої обов'язки щодо життєзабезпечення і виховання дітей, їх оздоровлення та лікування, набуття освіти і спеціальності, духовного і культурного розвитку. Знижується відповідальність батьків за долю дітей, їх матеріальне і духовне благополуччя, зазнає негативної трансформації виховна функція сім'ї. Зростають дитяча бездоглядність, злочинність, проституція і соціальне сирітство. На подолання цих негативних тенденцій органи місцевого самоврядування повинні спрямовувати більше зусиль, адже всі вони руйнують територіальну громаду і стримують роз-

¹ Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15. 11. 01 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 70.

виток місцевого самоврядування. Для утвердження в суспільстві духовно та фізично здорової, матеріально забезпеченої і соціально благополучної сім'ї розпорядженням Кабінету Міністрів України № 259-р від 11 травня 2006 р. схвалено Концепцію Державної програми підтримки сім'ї у 2006–2010 роках. Розв'язання проблем у цій сфері можливе лише шляхом здійснення комплексу взаємопов'язаних заходів, спрямованих на: а) економічну підтримку сім'ї з використанням важелів податкової та кредитної політики; б) забезпечення відповідного соціального захисту, у тому числі вдосконалення механізмів надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям; в) здійснення соціального супроводу сімей; г) втілення в життя освітніх, інформаційних заходів, спрямованих на підвищення престижу інституту сім'ї, розв'язання соціальних проблем різних категорій сімей.

Органи місцевого самоврядування повинні не лише брати участь у реалізації завдань і положень державних концепцій¹, а й розробляти та затверджувати власні регіональні й місцеві програми розвитку сім'ї. Ідеться про формування сім'ї нового типу, традиційно міцної, економічно спроможної, зміцнення її іміджу, стану і статусу. Особливо це необхідно для подолання тенденцій, коли сім'я поступово втрачає притаманні їй функції вихователя, захисника, піклувальника, наставника і навіть носія традицій і звичаїв, а також втрачає вікову здатність формувати стандарти поведінки у сферах, що вважалися найбільш особистими. Органам місцевого самоврядування повинні сприяти відновленню цих функцій, формуванню нової сімейної культури.

Пріоритетність розвитку економіки в Україні відтісняє на другий план інші проблеми, у тому числі, розвитку сім'ї. Однак, як свідчить практика, примат економіки в суспільстві, ліберальний індивідуалізм послаблює сімейні взаємовідносини, а також і соціальні зв'язки в територіальній громаді. На наш погляд, вагомим

¹ Про Концепцію державної сімейної політики : Постанова Верхов. Ради України від 17 верес. 1999 р. № 1063-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 46–47. – Ст. 404. Про Декларацію про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок : Постанова Верхов. Ради України від 5 берез. 1999 р. № 475-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 17. – Ст. 129.

підґрунтям територіальної громади, і суспільства в цілому, є міцні сімейні зв'язки. Територіальна громада, як і сім'я, залежить від розвитку економіки, але її вплив не повинен мати руйнівний характер, адже саме ці інститути спроможні деякою мірою захистити від впливу зовнішніх сил свій внутрішній світ і міжособистісні зв'язки своїх членів. Кожне село, селище, місто мають свій характерний образ, що формується під впливом різноманітних чинників, у тому числі, сімейних традицій і звичаїв. Окремі місцеві ради практикують проведення конкурсів з метою пошуку образу міста і визначення пріоритетних напрямків його подальшої розбудови. Такий досвід заслуговує на підтримку і поширення.

Чи має місце самоврядування в сім'ї і сімейність у місцевому самоврядуванні? Достатньо важливим є дослідження спільних і відмінних рис цих інститутів громадянського суспільства. Загальним для них є наявність влади: у сім'ї — це батьківська, а в царині місцевого самоврядування — публічна (владний вплив здійснюють: у сім'ї — батьки; у системі місцевого самоврядування — відповідні органи й посадові особи). Сім'я є простою первинною суспільною одиницею, яка порівняно з іншими інститутами водночас є найбільш розвиненим і довершеним структурним складником суспільства. Відмінність між цими інститутами громадянського суспільства виявляється: а) у сфері прояву активності: члени сім'ї мають право робити все, що не заборонено законом, а органи та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані діяти в межах Конституції і законів України; б) у матеріально-фінансовому забезпеченні: місцеве самоврядування функціонує за рахунок комунальної власності, податків і зборів, сім'я — за рахунок приватної власності; в) у порядку прийняття рішень: у сім'ї шляхом досягнення консенсусу, в органах місцевого самоврядування — більшістю голосів.

Сім'я виступає не тільки осередком суспільства, а й часто (особливо на рівні невеликих населених пунктів) організаційним зразком, за яким будуються соціально-політичні відносини. За такої системи політико-економічні групи сімейно-кланового походження є основними акторами політичної боротьби, а демократичні процедури, що тією чи іншою мірою застосовуються у від-

повідних населених пунктах, є індикаторами корпоративного успіху. Автономія місцевого самоврядування може використовуватися як спосіб захисту локальних інтересів сімейно-кланових утворень. Отже, існує реальна загроза підміни самоврядування громад самоврядуванням сімейних кланів. Потужний вплив останніх на органи місцевого самоврядування, як правило, характеризується стійким зрощенням політичної й економічної сфер.

Звільнення сім'ї від значної кількості економічних функцій і поява багатьох центрів соціалізації створюють підґрунтя для рівноправних відносин у сім'ї і для лібералізації всього процесу соціалізації¹. Як зазначає Д. Берто, теорії соціалізації Е. Дюркгейма і Т. Парсонса вже не здатні пояснити сучасні соціалізаційні процеси, оскільки у другій половині ХХ ст. сім'я вже не виступає найвпливовішим механізмом трансляції моральних цінностей і не формує світогляд індивіда. За нею залишається функція передачі матеріальних і культурних ресурсів. До того ж внутрішньосімейні трансмісії — це лише моменти більш широкого процесу зміни генерацій у суспільстві. Зараз соціалізаційні функції делегуються зовнішнім щодо сімейної сфери інституціям (система освіти, дитячі громадські організації, соціальні служби тощо)². На нашу думку, такі висновки дещо перебільшені. В Україні сім'я залишається важливим суспільним інститутом, для якого функція збереження й накопичення власності не є основною, хоча необхідно визнати, що її наявність робить людину вільною та ініціативною особистістю. На рівні сім'ї проходить первинне формування інтересів і потреб, що в подальшому полегшує об'єднання однопумців.

Підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування сприятиме аналіз досвіду роботи із сім'ями в різних регіонах, узагальнення й поширення найбільш ефективних і прогресивних її форм серед населення, насамперед серед дітей і підлітків, шляхом відродження національних свят та обрядів, пропа-

¹ Див. : Коэн Дж. Л. Гражданское общество и политическая теория : пер. с англ. / Джин Л. Коэн, Эндрю Арато; общ. ред. И. И. Мюрберга. — М. : Весь Мир, 2003. — С. 582.

² Берто Д. Семейные межпоколенные трансмиссии: опыт сравнительного анализа / Д. Берто // Психологический анализ и науки о человеке. — М. : Прогресс, 1996. — С. 136–144.

ганди кращих духовних надбань Українського народу, підтримки й розвитку традицій, спрямованих на зміцнення української родини, виховання любові до рідної землі, формування демократичного світогляду, самосвідомості і національної гідності громадян України. Потребує всебічної підтримки практика органів місцевого самоврядування щодо організації в регіонах щорічних оглядів-конкурсів «Молода сім'я року», спортивних змагань «Тато, мама, я — спортивна сім'я», метою яких є відродження народних родинних звичаїв, привернення уваги органів виконавчої влади, громадськості до проблем посилення соціально-економічних, правових та організаційних гарантій інтелектуального і духовного розвитку цього осередку. Позитивним є проведення Року сім'ї в окремих регіонах. Зрозуміло, що реалізація гарантій зумовлюється особливостями динаміки політичного, соціально-економічного і правового розвитку України і формування громадянського суспільства на сучасному перехідному етапі. Багато що залежить від злагодженості спільних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування на державному і регіональному рівнях, уважного їх ставлення до проблеми забезпечення сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї як фундаменту суспільства.

Актуальною є проблема поліпшення демографічної ситуації в країні, створення правових, суспільно-політичних і соціально-економічних умов для реалізації цим інститутом своїх функцій, а також для поліпшення становища сім'ї та жінок, підвищення їх ролі в суспільстві, найповнішого розкриття їх інтелектуальних, духовних і творчих можливостей. Окрему увагу слід приділяти молодим сім'ям, що може проявлятися в підтримці студентських сімей (першочергове надання їм окремих кімнат у гуртожитках), надання молодим багатодітним сім'ям, які цього потребують, кредитів на придбання (будівництво) житла. Для прикладу, рішенням Київської міської ради від 18 листопада 2004 р., № 570/1980 затверджено Положення про порядок фінансово-кредитної підтримки молодих сімей та одиноких молодих громадян на будівництво (реконструкцію) житла у Києві.

Органи місцевого самоврядування повинні сприяти всебічній поінформованості сімей щодо питань зайнятості та працевлашту-

вання, допомагати молоді, батькам багатодітних сімей у перепідготовці або підвищенні кваліфікації за професіями й напрямками, конкурентоспроможними на ринку праці, на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності, провадити роз'яснювальну роботу серед населення з питань підприємництва й самозайнятості, організовувати і здійснювати заходи з популяризації підприємницької діяльності, сприяти розвитку підприємницької ініціативи сімей.

Однією з форм економічної підтримки багатодітних сімей є надання пільг з оплати місцевих податків і зборів для підприємців із їх складу, які проживають і працюють на території відповідного населеного пункту, виділення їм земельних ділянок, а також передача їм в оренду на пільгових умовах приміщень і споруд. Обмеженість матеріально-фінансових можливостей органів місцевого самоврядування не дозволяє їм самостійно вирішити всі проблеми розвитку інституту сім'ї. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання поліпшення координації спільних зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності щодо втілення в життя заходів розвитку сім'ї, профілактичної роботи з дітьми, які виховуються в неблагополучних сім'ях, тощо. Органи місцевого самоврядування, маючи значні обсяги оперативної інформації, повинні стати організаційними центрами залучення громадськості, благодійних організацій, підприємств різних форм власності до надання допомоги багатодітним і малозабезпеченим сім'ям, а також тим, де виховуються діти з обмеженими фізичними й розумовими можливостями, а також які взяли на виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Окремі органи місцевого самоврядування запровадили практику надання сім'ям комплексів білизни для новонароджених дітей, інші форми матеріальної й фінансової допомоги.

Важливим напрямком роботи органів місцевого самоврядування є: а) пропаганда сімейних цінностей; б) організація проведення для учнівської та студентської молоді циклу тематичних уроків, лекторіїв, семінарів з питань сімейного виховання; в) розробка, виготовлення й розповсюдження соціальної реклами (бу-

клетів, плакатів, відео- й аудіороликів тощо), спрямованої на підвищення авторитету української родини; г) формування й виховання в сім'ї економічної культури, посилення відповідальності батьків за виховання дітей; д) пропаганда позитивного іміджу сімейних форм виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; е) запобігання жорстокості й насильству в сім'ї та ранньому соціальному сирітству.

З метою стимулювання громадських організацій до активної участі у вирішенні соціальних проблем наказом Головного управління у справах сім'ї та молоді Київської міської державної адміністрації від 2 березня 2004 р., № 6 затверджено Положення про порядок проведення міського конкурсу програм і проектів у галузі сімейної політики. Його основними завданнями є визначення соціально важливих проектів громадських організацій стосовно їх часткового фінансування з міського бюджету та сприяння соціальній і громадській активності різних категорій соціально незахищених сімей. У Харкові при міському голові створені Координаційні ради — з попередження насилля в сім'ї, з питань молодіжної політики, по пропаганді здорового способу життя.

Рішенням Київської міської ради від 28 грудня 2004 р., № 1162/2572 затверджена Міська комплексна програма «Реалізація права дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, на проживання в сім'ї в місті Києві» на 2005–2008 роки. Її основні завдання: а) реалізація цільових програм з охорони дитинства; б) удосконалення й розвиток сімейних форм виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківської опіки; в) створення й розвиток служб соціального захисту дітей; г) забезпечення відповідних умов для охорони здоров'я й виховання дітей в сім'ї. Рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р., № 410/1844 створено Київський міський центр сім'ї «Родинний дім». Інші територіальні громади мають значно скромніші матеріально-фінансові можливості, а тому менше уваги приділяють питанням розвитку сім'ї.

Основними завданнями органів місцевого самоврядування повинні стати: а) формування у свідомості людей розуміння важливості ролі сім'ї в житті суспільства, вихованні нового покоління, забезпеченні суспільної стабільності та прогресу; б) сприяння

відродженню традиційно міцної, працьовитої, економічно спроможної сім'ї на основі нових соціально-економічних відносин, національних традицій і впровадження кращого світового досвіду; в) створення сприятливих умов для повноцінного морально-психологічного, соціального, культурного й духовного розвитку сім'ї, гармонізації взаємовідносин поколінь; г) формування додаткових (поряд з державними) засад соціального і правового захисту сімей з дітьми, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів; д) сприяння вихованню дітей у сім'ї, пропаганда гуманних взаємин як між членами родини, так і в суспільстві в цілому; е) недопущення бродяжництва, безпритульності дітей, насильства в сім'ї; є) створення умов для повної реалізації економічних, соціальних і демографічних функцій сім'ї; ж) здійснення заходів для захисту інтересів сім'ї і дітей, їх соціальної підтримки в період соціально-економічної трансформації суспільства; з) організація повноцінного відпочинку та дозвілля сім'ї з урахуванням потреб різних вікових груп; і) розробка й затвердження комплексних програм з проблем розвитку сім'ї.

У підсумку слід зазначити, що сім'я і місцеве самоврядування як інститути громадянського суспільства суттєво впливають на розвиток одне одного. Потенціал місцевого самоврядування щодо впливу на інститут сім'ї залишається не повністю задіяним. У цьому напрямку діяльність його органів, як правило, обмежується реалізацією заходів, передбачених у загальнодержавних програмах, значна частина яких, на жаль, має декларативний характер. Розвиток і підтримка сім'ї мають бути пріоритетними напрямками діяльності органів місцевого самоврядування. Для цього необхідно затвердити відповідні регіональні й місцеві програми, комплекс заходів у яких має бути опрацьований з урахуванням історичних, національно-культурних і соціально-економічних чинників. Органи місцевого самоврядування повинні сприяти створенню таких громадських організацій, основними завданнями яких є розвиток сім'ї. А сім'ю слід включати в усі процеси суспільного розвитку, залучати до розроблення і прийняття економічних, соціальних і правових рішень на всіх рівнях місцевого самоврядування.