

УДК 351:314.15(477)

МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

БРИТОВА Г. В.,

аспірантка

Класичного приватного університету,
м. Запоріжжя

У статті обґрунтовано необхідність державного регулювання демографічних процесів в Україні; визначено сутність дефініцій «державна політика» та «державна демографічна політика»; уточнено мету, завдання, напрями та механізми реалізації державної демографічної політики в Україні. Наведена загальна схема алгоритмізованого державно-управлінського проектування. Визначені цілі створення та легітимізації державно-управлінських документів демографічної політики. Запропонована спрощена структура державної демографічної політики та методологія її розробки.

Ключові слова: державна демографічна політика; методологія.

В статті обоснована необхідність державного регулювання демографічних процесів в Україні, определены сущность дефиниций «государственная политика» и «государственная демографическая политика»; уточнено цели, задачи, направления и механизмы реализации государственной демографической политики в Украине. Приведена общая схема алгоритмизированного государственно-управленческого проектирования. Определены цели создания и легитимизации государственно-управленческих документов демографической политики. Предложена упрощенная структура государственной демографической политики и методология ее разработки.

Ключевые слова: государственная демографическая политика; методология.

In article need of state regulation of demographic processes for Ukraine is proved, "state policy" and "the state demographic policy" are defined essence of definitions; the purposes, tasks, the directions and mechanisms of realization of the state demographic policy in Ukraine are specified. The general scheme of algorithmic state and administrative designing is provided. The purposes of creation and legitimization of state managerial documents of demographic policy are defined. The simplified structure of the state demographic policy and methodology of its development is offered.

Key word: state demographic policy; methodology.

Вступ. У проблемній повістці країни одна з найтривожніших проблем – демографічна криза. Відповідно до цього й формування державної демографічної політики входить у ряд найбільш актуальних практичних завдань. Політичні акценти розставлені, установки вищим керівництвом країни в цій сфері надані, політичне рішення та вибір задані, завдання подолання депопуляції країни поставлено.

Перед науково-експертним співтовариством у зв'язку з цим виникає питання про конкретні шляхи, способи та механізми назрілого впорядкування та формування адекватної викликам демографічної політики.

Мета статті – розробити варіант науково обґрунтованого, системно побудованого проекту демографічної політики України, придатного в разі політичного прийняття для визначення (конкретного змісту завдань та механізмів) державної політики в даній сфері.

Вклад основного матеріалу. Під державною політикою розуміється сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень, дій і порядку реалізації державно-політичних рішень (цілей, поставлених державною владою). Очевидно, що звідси випливає необхідність визначити цілі, для чого необхідний ціннісний вибір і визначеність. Потрібно, щоб

були визначені:

- суб'єкти та об'єкти управління, уявлення про інструменти, ресурси, способи управління, вибір і інвентаризація наявного державно-управлінського інструментарію та його дефіциту;
- початковий стан об'єкта управління та його бажаний кінцевий цільовий стан, порядок переходу (перехідна траєкторія);
- програма дій, тобто розподіл заходів, рішень і дій у часі;
- політичні умови та ймовірності прийняття документів, що розробляються;
- багато специфічних обставин, що впливають з бажання створити працездатний – в сенсі реальної практики державного управління – документ (пакет документів), кондиційний з точки зору регламентних вимог, існуючих в реальних процедурах державного управління [8].

Необхідність управління демографічним розвитком потребує проведення відповідної демографічної політики. Це зумовлюється тим, що:

по-перше, існує необхідність задоволення суспільної потреби у відтворенні населення та його розміщення на території та в масштабах і пропорціях, які відповідали б перспективам соціально-економічного розвитку;

по-друге, демографічні процеси та їх об'єктивні соціально-економічні детермінанти пов'язані безпосередньо через сферу суспільної та індивідуальної свідомості, що виявляється в умовах життєдіяльності і впливає на демографічну поведінку. Роль управління зводиться у цьому випадку до зменшення можливих розходжень між метою індивідуальної демографічної поведінки і метою демографічного розвитку загалом;

по-третє, цілеспрямованого впливу потребують ситуаційні вияви тенденцій демографічних процесів, що спричиняють загострення демографічної ситуації як на національному, так і на регіональному рівнях [2].

Розглянемо визначення демографічної політики. Так, згідно з авторами економічної енциклопедії, демографічна політика – це система загальноприйнятих на рівні управління і концептуально об'єктивних засобів, за допомогою яких держава та її соціальні інститути, передбачають досягнення встановлених якісних та кількісних цілей демографічного розвитку, що відповідають перспективним цілям соціально-економічного розвитку держави загалом [5].

Найбільш повним, на нашу думку, є визначення вчених-соціологів: демографічна політика являє собою систему загальноприйнятих на рівні управління ідей, концептуально необхідних засобів, за допомогою яких держава та її соціальні інститути, дотримуючись принципів, що відповідають конкретно-історичним умовам, припускають досягнення встановлених якісних і кількісних цілей як демографічного розвитку, так і цілей соціально-економічного розвитку країни в цілому [3].

Суб'єктом демографічної політики є держава в особі державних органів влади.

Об'єктом демографічної політики є процеси народжуваності і смертності, умови та рівень життя, сімейно-шлюбні відносини, процеси міграції населення, формування трудових ресурсів і демографічні аспекти зайнятості.

В загальному вигляді, головними напрямками демографічної політики держави є стимулювання народження визначеного числа дітей, укріплення сім'ї і сімейних відносин, зниження захворювань і смертності, призупинення депопуляції і безсистемної міграції, створення умов для формування ефективної структури населення і трудових ресурсів, зниження рівня безробіття [1].

На рис. 1 показана спрощена топологія державної демографічної політики як предмета проектування. У пакеті державно-управлінських документів демографічної політики, врешті-решт, всі зазначені на рис. 1 елементи повинні бути в явному вигляді визначені.

Цілі створення і легітимізації державно-управлінських документів демографічної політики, тобто їх імплементації в законодавчий і державно-управлінський простір України, полягають в наступному:

- впорядкуванні, управлінській організації, забезпеченні обґрунтованості та узгодженості з формульованими політичним керівництвом країни цілями виконавчих дій державної влади по управлінню демографічним розвитком країни;
- визначенні та нормативно-правовому закріпленні самих цілей, як погоджених в

суспільстві і в державі цінностей демографічного розвитку, в їх зв'язку з конституційними імперативами, загальним державним будівництвом і іншими державними політиками як більш високого рівня, так і іншими приватними політиками;

– створенні системи (механізму) управління демографічним розвитком країни, що відрізняється прозорістю, стійкістю в тривалій перспективі і слабкою залежністю від політичної кон'юнктури і особливостей політичних еліт, які змінюються [8].

На сьогодні єдиного державно-управлінського доктринального і відповідного взаємопов'язаного пакету інших документів належного рівня підготовленості не існує. Наведемо перелік основних документів, існуючих в цій сфері [6]:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року» від 24.06.2006 р. № 879.

2. Указ Президента України «Про заходи щодо заохочення народжуваності в Україні» від 03.01.2002 р. № 5/2002.

3. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30.05.2011 р. № 622/2011.

4. Рішення РНБО «Про стан соціально-демографічної ситуації, охорони здоров'я і ринку праці в Україні» від 29.12.2009 р.

5. Рішення РНБО «Про заходи щодо подолання демографічної кризи та розвитку трудових ресурсів України» від 19.09.2007 р.

6. Рішення РНБО «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» від 15.06.2007 р.

Існує ряд документів по іншим окремим державним політикам, відповідно до рис. 2. Тому йдеться про їх оновлення, розвиток, комплексування, приведення у відповідність з пропонованими в цьому дослідженні напрямками та змістом державно-управлінських дій у рамках демографічної політики.

Основним офіційним документом, що визначає позиції нашої держави з проблеми демографічного розвитку, є Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. № 879. Метою Стратегії є поліпшення якісних характеристик рівня життя населення та гармонізація процесів його відтворення на основі відродження духовності української нації та національних традицій, відновлення сімейних цінностей, забезпечення морального здоров'я сім'ї, виховання свідомого батьківства та запобігання соціальному сирітству [7].

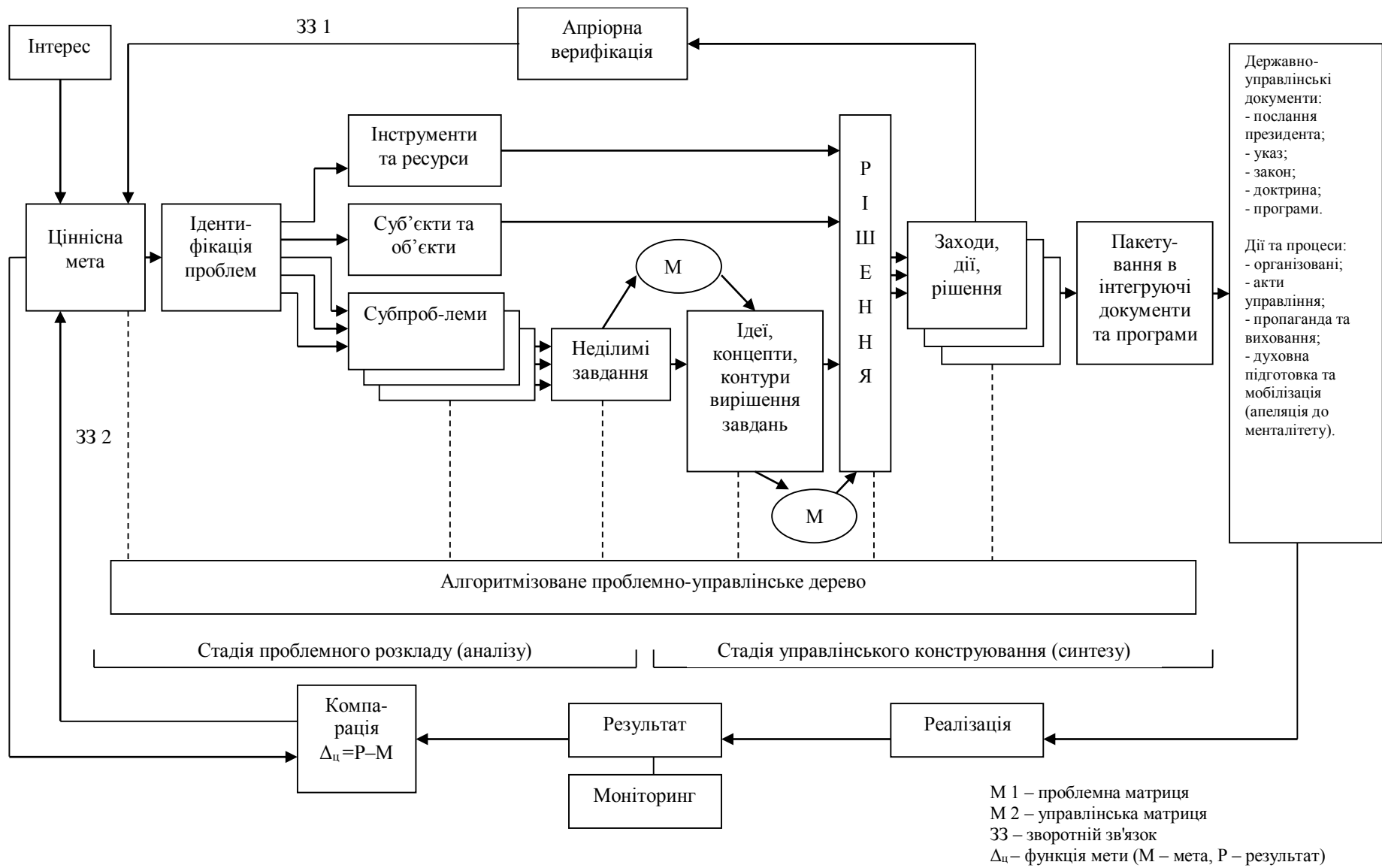


Рис. 1. Загальна схема алгоритмізованого державно-управлінського проектування

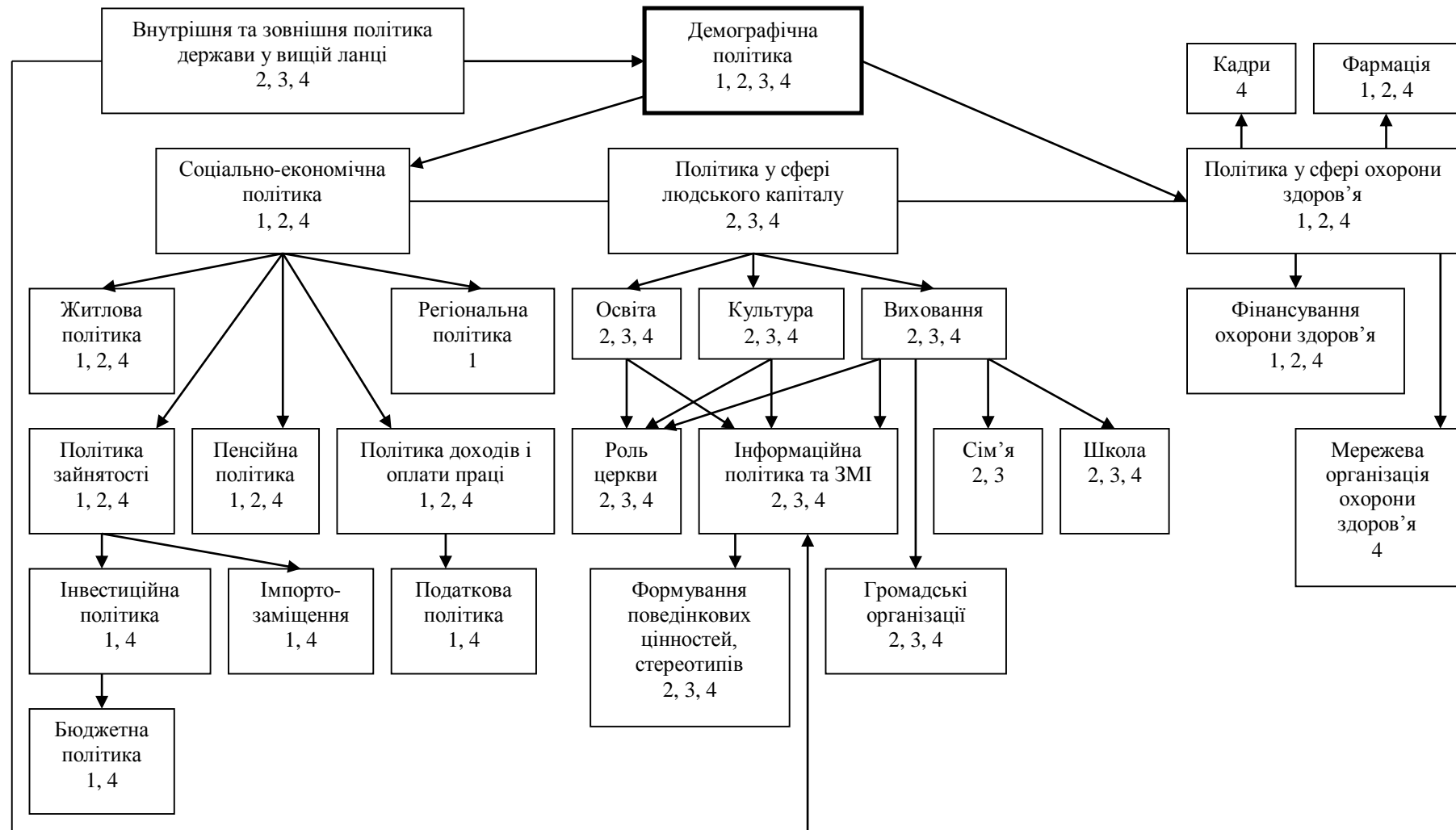


Рис. 2. Спрощена структура державної демографічної політики в її ув'язці з іншими державними політиками та адресація управління факторами демографічного стану (1 – соціально-матеріальний; 2 – ідейно-духовний і соціопсихологічні; 3 – чинник національної (цивілізаційної) ідентичності; 4 – фактор ролі та якості державної політики)

Розробка державної демографічної політики заснована на ціннісно-орієнтованому, нормативно-правовому та системно-управлінському підходах.

Знову підкреслимо, що дослідження об'єктивно має міждисциплінарний характер, тому наряду з демографами свій внесок вносять економісти, соціологи, політологи, історики, філософи, психологи, медики, юристи, управлінці, фізики та математики. Очевидно, хоча й парадоксально, але одні демографи у відриві від суміжних наук не можуть сформулювати ефективної демографічної політики.

Документи, що визначають зміст державної демографічної політики, – на відміну від відомих програмних розробок, створених в науково-експертному співтоваристві, – повинні бути кондиційними на випадок їх прийняття в реальних процедурах державного управління.

Особливі вимоги, які до них пред'являються, це: реалістичність пропозицій, їх правомірність і аргументованість, політологічна обґрунтованість реалізованості в реальній практиці, прогноз наслідків, працездатність документа в практиці державного управління в Україні.

Кінцевий пакет документів повинен бути системним, тобто містити в собі ціннісний вибір. З його позицій здійснюється аналіз діючої версії демографічної політики в Україні; виявлення основних чинників і проблем, що заважають досягненню запропонованих цілей-цінностей, які повинні бути визначені в явному вигляді; набір ідей і концептів за рішенням ідентифікованих проблем; визначення на основі останніх набору інструментарних заходів, рішень і дій у просторі державного управління; пакетування їх в програмну тимчасову розгортку; пропозиція системи необхідних нормативно-правових ініціатив.

У зв'язку з цим методологічно робота розбивається на два етапи:

- проблемно-аналітичний, який включає оглядове і оригінальне дослідження основних проблем, систематику проблемного поля, його декомпозицію, генерацію ідей-концептів рішень;
- синтетично-конструкторський, що включає перехід на основі набору ідей-концептів, отриманих на першому етапі, до інструментарних рішень в просторі державного управління, побудови необхідних нормативно-правових актів та інших розпорядчих документів, їх програмному пакетування в коротко-, середньо-та довгостроковій перспективах.

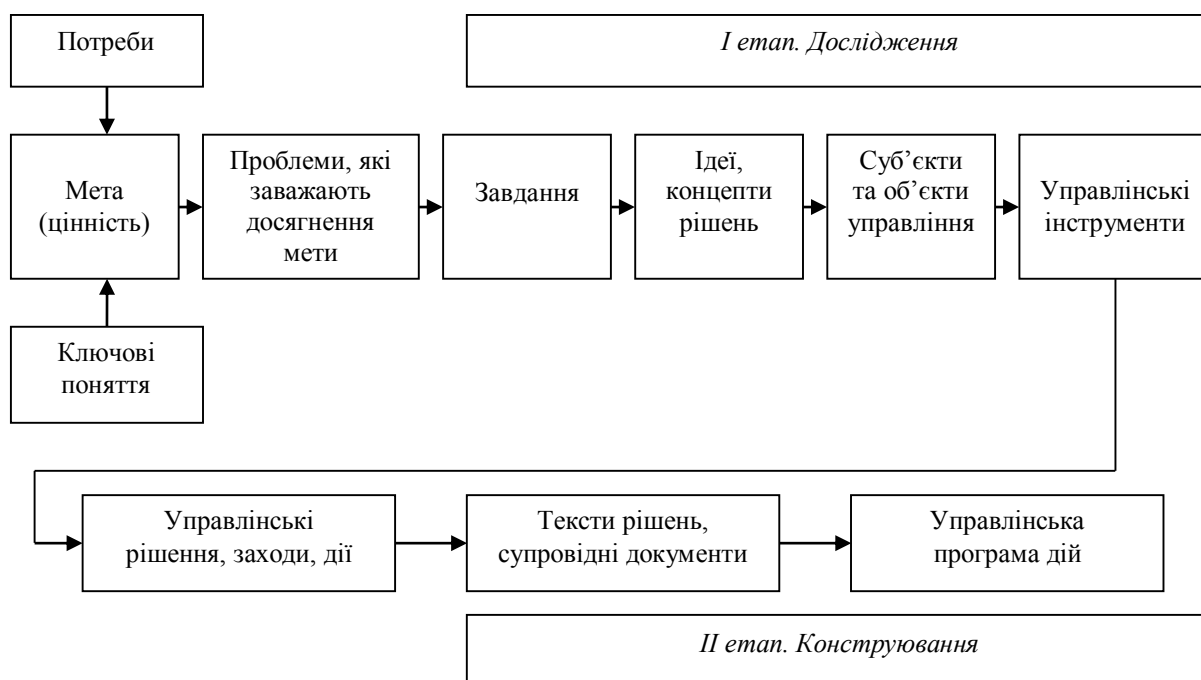


Рис. 3. Методологія розробки державної демографічної політики

У зв'язку з такою постановкою методологія робіт виглядає так, як це представлено на рис. 3. Починаючи від поставлених цілей управління, через ідентифікацію проблем і завдань, які постають на їхньому шляху, декомпозиція дозволяє прийти до вирішення зазначених завдань. Відповідно далі перераховані рішення у вигляді нормативно-правових актів та організаційно-управлінських дій.

Разом з цим, наочно видно, що жодне значиме завдання не залишається без вирішення, а це означає, що головна мета – подолання демографічної кризи – буде досягнута. Крім цього, дана методологія, по суті, являє собою графічне відображення програми дій в рамках державної політики як управлінської практики.

Завершує етап проблемної декомпозиції перешкод, що ускладнюють досягнення бажаних цілей, спеціальним чином побудована проблемна матриця, яка в табличній формі описує проблемне поле роботи (рис. 4). Перехід від проблемного декомпозивання теми демографічної кризи до формування державної політики, як управлінської програми, слід проводити з використанням проблемної матриці. Вона відображає структуру викликів, які отримують управлінський відповідь у програмі дій.



Рис. 4. Проблемна матриця

Другий етап починається зі створення управлінської матриці (рис. 5), яка складається в процесі пошуку конкретних рішень, заходів і дій державного управління на основі ідей та концептів, отриманих на етапі проблемного аналізу, тобто на основі проблемної матриці.

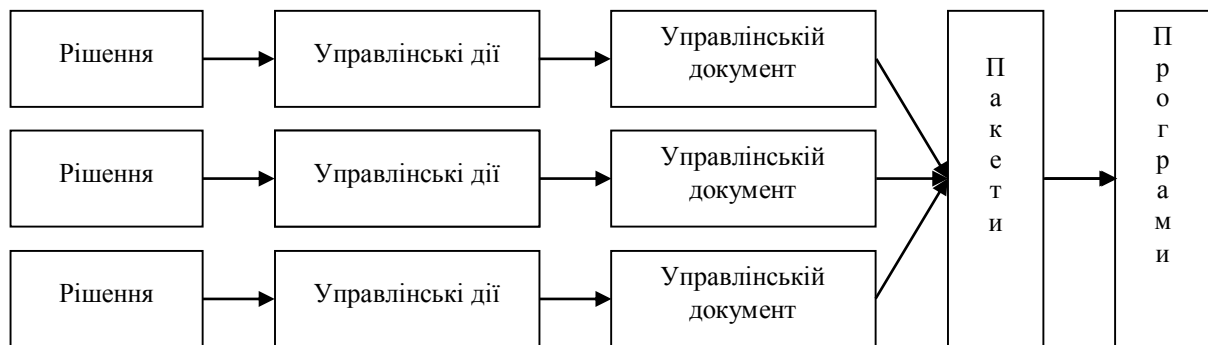


Рис. 5. Управлінська матриця

На основі проблемної та управлінської матриць наочно видно ієрархія завдань, їх зв'язаність і те, як на їх основі повинна конструюватися державна управлінська політика з виведення країни з демографічної кризи.

Подальша, наступна за роботою проблемних аналітиків-експертів робота по написанню документів здійснюється вже переважно юристами і управлінцями (за участю проблемних експертів). Методологію державно-управлінського проектування можна недооцінювати тому, що ефективно управляти складними соціальними системами з натхнення неможливо, потрібні технологія, алгоритми – в тому числі на стадії проектування управління [8].

Демографічна політика повинна бути підпорядкована стратегічній меті демографічного розвитку, яка має відповідати інтересам національної та демографічної безпеки України, її новим геополітичним реаліям, піднесенню її соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку, з урахуванням національних цінностей і пріоритетів, з одного боку, і міжнародним нормам – з іншого. Отже, стратегічною метою має стати максимальне просування демографічного розвитку шляхом поліпшення умов відтворення населення все більш високої якості, мобілізуючи для цього всі види громадського життя країни з метою поступової стабілізації, а потім і зростання чисельності населення. Для цього найближчим часом важливо створити умови для відтворення населення, близькі до тих, які є в розвинених країнах: невисока, свідомо регульована

народжуваність, що забезпечує близький до простого режим відтворення; низька смертність і постійно зростаюча тривалість життя. В області міграції необхідно підвищити масштаби, інтенсивність, ступінь керованості міграційних переміщень на основі реалізації відповідних законодавчих та інших нормативних актів, а також економічних стимулів. Важливо забезпечити, виходячи із загальнонаціональних інтересів, раціональний розподіл внутрішніх і зовнішніх міграційних потоків таким чином, щоб вони сприяли скороченню депопуляції, а потім стабілізації (зростання) чисельності населення України.

Для досягнення стратегічної мети демографічного розвитку його першочерговими завданнями повинні стати:

- стабілізація народжуваності та доведення її в довгостроковій перспективі до рівня, що забезпечує простий режим демографічного відтворення;

- поліпшення здоров'я населення, скорочення смертності та збільшення середньої тривалості життя;

- зміцнення інституту сім'ї, шлюбно-сімейних відносин і поліпшення умов життєдіяльності;

- вдосконалення регулювання міграційних процесів.

Виходячи з перерахованих завдань, основними напрямками реалізації державної демографічної політики повинні стати:

У сфері підвищення народжуваності і укріплення сім'ї:

- формування сприятливого соціально-психологічного клімату у суспільстві для утворення сім'ї та позитивної налаштованості громадян на сімейні цінності;

- виховання у батьків відповідальності за народження здорової дитини шляхом обов'язкового медико-генетичного консультування осіб, які вступають у шлюб і виконання батьками всіх медичних приписів;

- створення для жінок умов, що дозволяють їм гармонійно поєднувати материнські функції з виконанням професійних обов'язків;

- посилення державної допомоги жінкам і сім'ям, які мають дітей, у першу чергу малозабезпеченим;

- підвищення якості, розширення форм і видів медичного обслуговування жінок репродуктивного віку, забезпечення охорони їх праці, захист життя і здоров'я, охорона материнства і дитинства при розробці та реалізації програм розвитку охорони здоров'я та інших соціальних програм;

- забезпечення прийнятної для сім'ї співвідношення її доходів та вартості житла, розмірів її оплати, оренди та найму;

- пільгове кредитування і субсидування сімей з дітьми, які здійснюють будівництво та придбання житла у власність;

- активна пропаганда через засоби масової інформації сімейних цінностей, свідомого ставлення до сімейних обов'язків;

- упорядкування мережі дошкільних навчальних закладів, запровадження новітніх форм організації навчального процесу, підвищення якості освітніх послуг;

У сфері укріплення здоров'я, збільшення тривалості життя та скорочення смертності:

- створення умов для забезпечення доступу широких верств населення до засобів збереження та поліпшення здоров'я, якісного медичного та санаторно-курортного обслуговування;

- формування суспільної налаштованості на здоровий спосіб життя, особистісну мотивацію до збереження та поліпшення здоров'я;

- впровадження сучасних стандартів якості медичної допомоги населенню незалежно від місця проживання і матеріальних можливостей сім'ї;

- перебудова системи медичної допомоги з урахуванням сучасної структури причин смерті;

- зміцнення матеріальної бази охорони здоров'я, своєчасне забезпечення її кваліфікованими кадрами;

- просвітницька та освітня діяльність з поширення знань про профілактику захворювань та зміцнення здоров'я, щодо попередження та викорінення шкідливих для здоров'я звичок. Вона повинна орієнтуватися як на все населення, так і на окремі його категорії, особливо на групи підвищеного ризику;

- забезпечення безпечних умов праці на виробництві, попередження нещасних випадків, отруєнь і травм;

- сприяння розвитку масової фізичної культури та спорту;
- У сфері регулювання міграційних процесів:
 - оптимізація територіальних, міждержавних і міжрегіональних переміщень населення з урахуванням масштабів, інтенсивності і напрямів, на основі поєднання державних і особистих інтересів громадян;
 - підвищення ефективності процесів внутрішньої міграції (особливо із села в місто і з міста в село), раціоналізація напрямків міграційних потоків з урахуванням інтересів соціально-економічного розвитку країни та її регіонів;
 - пом'якшення за рахунок працевлаштування громадян України за кордоном ситуації на внутрішньому ринку праці та захист його від неконтрольованого припливу іноземної робочої сили;
 - захист прав та інтересів мігрантів, у тому числі вимушених переселенців і біженців;
 - збільшення можливостей легального працевлаштування громадян України за кордоном та забезпечення їх соціальної захищеності.

Вплив держави на об'єкти демографічної політики може здійснюватися за допомогою механізмів державного управління, основними серед яких є:

1) правовий механізм – покликаний створити єдині законодавчі та адміністративні норми поведінки (законодавчі акти про шлюб та розлучення, становище дітей у сім'ях, охорону материнства і дитинства, соціальний захист непрацездатних, умови зайнятості та режим праці працюючих матерів, мінімальний вік початку трудової діяльності та вступу до шлюбу, права матері і дітей у разі розірвання шлюбу, внутрішню і зовнішню міграцію тощо);

2) економічний механізм – передбачає надання прямої грошової допомоги (допомоги на дітей, одноразової допомоги в разі народження дитини, оплачуваної відпустки вагітним жінкам та післяпологової відпустки, пільгових позик молодим сім'ям), дотації з Держбюджету або місцевих бюджетів (обслуговування немовлят, забезпечення місцями у дитячих садках на пільгових умовах тощо), непрямих грошових допомог (знижок і пільг переважно багатодітним сім'ям при одержанні житла, встановлення нижчої квартплати), податкові пільги багатодітним сім'ям, сім'ям, які виховують дітей-інвалідів;

3) інформаційно-психологічний механізм – передбачає використання засобів масової інформації, мистецтва з метою формуванню суспільної думки, норм і стандартів демографічної поведінки, певного демографічного клімату в суспільстві [4].

Демографічна політика має бути спрямована на підтримку того типу відтворення населення, що сприяє поліпшенню його якості. Однак більшість вчених та громадських діячів орієнтовані на підвищення рівня народжуваності, хоча вивчення досвіду зарубіжних країн показало, що збільшення народжуваності за допомогою самих активних і дорогих заходів навіть у тих країнах, які не переживали кризової ситуації, малоєфективне. Стимулювання ж народжуваності в умовах економічної кризи, без переходу на більш високий рівень продуктивності праці, тим більше неможливо.

Разом з тим, переорієнтація державного регулювання з подальшого посилення заходів щодо збільшення народжуваності на збереження і зміцнення соціального, фізичного і психічного здоров'я поколінь, а також на поліпшення соціально-професійних характеристик населення не повинна призвести в майбутньому, після виходу з кризи, до втрати стратегічного орієнтира демографічного розвитку – єдності якості і кількості, властивого її основній стратегічній меті. Тільки така єдність може забезпечити нам сприятливі демографічні перспективи.

Висновки. Необхідність управління демографічним розвитком потребує проведення відповідної демографічної політики, що зумовлюється необхідністю задоволення суспільної потреби у відтворенні населення та його розміщення на території та в масштабах і пропорціях, які відповідали б перспективам соціально-економічного розвитку; впливом суспільної та індивідуальної свідомості на демографічну поведінку; загрозливістю деяких демографічних тенденцій для національної безпеки.

Реалізація демографічної політики потребує чіткого визначення напрямків її реалізації у сферах підвищення народжуваності і укріплення сім'ї, укріплення здоров'я, збільшення тривалості життя та скорочення смертності, регулювання міграційних процесів. Необхідно констатувати, що, не дивлячись на ряд позитивних зрушень в демографічній сфері, заходи державної демографічної політики залишаються малоєфективними. Для ефективного й результативного впливу на ситуацію необхідно застосовувати принцип комплексного підходу на основі конкретизації заходів державної

політики, направлених на зміну передумови розвитку демографічних процесів для забезпечення демографічної бази розвитку власного трудового потенціалу.

Список використаних джерел

1. Борисов В.А. Демография / В.А. Борисов. – М. : Издательский дом NOTABENE, 2001. – 272 с.
2. Управління трудовим потенціалом: [Навч. посіб.] / В.С. Васильченко, А.М. Гриненко, О.А. Грішнова, Л.П. Керб. – К. : КНЕУ, 2005. – 403 с.
3. Герасимчук А. А. Соціологія / А. А. Герасимчук, Ю. І. Палеха, О. М. Шиян. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – 246 с.
4. Дегтяр А.О. Теоретико-методологічні засади розробки та реалізації державної демографічної політики в Україні / А.О. Дегтяр // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. [Електронний ресурс] – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012. – № 2(10) – С. 196–200.
5. Економічна енциклопедія : у 3 т. – К. : Академія, 2002. – Т. 1. – 864 с.
6. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. № 879 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-p>.
8. Государственная политика вывода России из демографического кризиса : монографія / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян и др. / Под общей редакцией С.С. Сулакшина. 2-е изд. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», Научный эксперт, 2007. – 888 с.