

УДК 351.83:314.1

КРАВЧЕНКО Мілена В'ячеславівна,
д-р наук держ. упр., доц.,
доц. каф. соц. і гуманіт. політики НАДУ

МЕЛЬНИЧУК Лариса Михайлівна,
канд. наук держ. упр.,
заст. нач. управління сімейної політики та соц. служб – нач. відділу сімейної політики
М-ва соц. політики України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОГО РОЗВИТКУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Аналізуються теоретико-методологічні підходи до визначення поняття механізму державного управління. Розкриваються та обґрунтовуються сутність, зміст та характерні особливості поняття механізмів державного регулювання демографічного розвитку.

Ключові слова: державне регулювання, державне управління, механізми державного регулювання, демографічний розвиток, демографічна політика.

***Кравченко М. В., Мельничук Л. М.* Механизмы государственного регулирования демографического развития: теоретический аспект**

Анализируются теоретико-методологические подходы к определению понятия механизма государственного управления. Раскрываются и обосновываются сущность, содержание и характерные особенности понятия механизмов государственного регулирования демографического развития.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственное управление, механизмы государственного регулирования, демографическое развитие, демографическая политика.

Kravchenko M. V., Melnychuk L. M. Mechanisms for state regulation of population development: theoretical aspect

The theoretical and methodological approaches to the determination of the mechanisms state administration are analyzed. The essence, content and characteristics of the concept of mechanisms for state regulation of population development are considered and ground.

Key words: state regulation, state administration, mechanisms for state regulation, population development, population policy.

Постановка проблеми. Державний вплив на суспільні процеси повинен максимально враховувати дії механізмів саморегуляції, тобто управління суспільним розвитком має здійснюватися шляхом мінімально владного регулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства. Однак цілком уникнути державного втручання в суспільні процеси все ж неможливо, адже необхідно виправляти недоліки стихійного розвитку суспільства та його основних елементів. Важливість та доцільність державного регулювання демографічних процесів зумовлена наявними кризовими явищами в демовідтворенні, що дестабілізує ситуацію в країні та стає загрозою національній безпеці. Відтак актуалізується необхідність здійснення відповідної регулятивної діяльності у сфері відтворення населення на основі науково аргументованих підходів. Це, у свою чергу, потребує обґрунтування теоретичної схеми аналізу такої діяльності, механізмів її здійснення, щодозволить визначити основні проблеми в практиці державного регулювання і накреслити шляхи їх розв'язання. При цьому необхідною передумовою дослідження є визначення сутності досліджуваного об'єкта.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те що демографічні проблеми постійно перебувають у площині наукових розвідок, слід визнати критичну недостатність досліджень механізмів державного регулювання демографічного розвитку. Лише окремі аспекти розглядаються в працях Л. Костровець, Н. Назар, В. Сімоненка. У полі зору ж фахівців у галузі демографії та демографічної політики (А. Вишневського, І. Курило, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Медкова, В. Піскунова, В. Стешенко, Л. Чуйко та ін.) перебувають переважно питання окремих методів, засобів, інструментів впливу держави на перебіг демографічних процесів.

Зазначимо, що й цілеспрямовані дослідження сучасного розуміння механізмів публічного управління не мають належного розвитку. До таких наукових розвідок можна віднести, наприклад, праці вітчизняних науковців А. Кузнєцова, Є. Морозова, Р. Рудніцької, О. Федорчака. Окремі аспекти механізмів державного управління розкриваються такими дослідниками, як Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова та ін.

Мета статті – на основі аналізу методологічних підходів до визначення механізму державного управління розкрити та обґрунтувати сутність, зміст та характерні особливості поняття механізмів державного регулювання демографічного розвитку, їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Визначення змісту державного регулювання демографічного розвитку потребує детального аналізу тієї складової частини його системи, що забезпечує вплив на фактори та чинники, від яких залежить результат функціонування й розвитку регулюючого об'єкта.

З огляду на загальні методологічні основи державного регулювання і державного управління спробуємо окреслити сутність механізму державного регулювання демографічного розвитку, його складові елементи. Це завдання ускладнюється, як уже зазначалося, недостатньою науковою розробленістю не лише цього питання, а й визначення механізму державного управління та його складових елементів загалом. Незважаючи на певну близькість поглядів вітчизняних і зарубіжних дослідників, все ще «точиться дискусія стосовно розуміння сутності, змісту та характерних особливостей власне самого поняття механізму як відповідної наукової категорії» [13, с. 19]. Тому єдиного поняття механізму державного управління, визначення його складових та основних видів немає. Однак, як зазначають фахівці в галузі державного управління, існує два основні підходи: структурно-організаційний – статична єдність певних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів; та структурно-функціональний – динаміка, реальне функціонування всієї статичної єдності елементів [6, с. 235; 18, с. 57 – 61].

Прихильники першого підходу серед елементів механізму виділяють систему органів управління, відповідні підсистеми, структури органів управління, систему правових норм. Як приклад, можна навести визначення В. Б. Авер'янова, який під

механізмом державного управління розуміє сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади і процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [5, с. 44].

Представники структурно-функціонального напрямку демонструють різні підходи, визначаючи характерні ознаки та відповідні їм елементи механізмів державного управління, які постійно розширюються в процесі ускладнення соціальних відносин та розвитку інституту держави. Зокрема, механізмами державного управління називають: об'єкти, суб'єкти управління та їх взаємовплив [18, с. 57 – 61]; сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів впливу [10, с. 33]; елементи системи управління (цілі, функції, методи, суб'єкти) та об'єкти управління, процес цілеспрямованого впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результируючу реакцію [10, с.13-14]; складову системи управління, що здійснює вплив на фактори, від яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [6, с. 235 – 236]; складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [14, с. 15; 17].

З огляду на наявні визначення механізму державного управління до його елементного складу належать: цілі; завдання управління; фактори управління, тобто ті властивості та елементи об'єкта, його зв'язки з навколишнім середовищем, на які суб'єктами управління здійснюється вплив в інтересах досягнення поставлених цілей; методи впливу на ці фактори; ресурси управління, при використанні яких реалізується вибраний метод управління й забезпечується досягнення поставлених цілей.

Відповідно до природи елементів механізмів державного управління фахівці здійснюють їх класифікацію, наприклад залежно від сфери життєдіяльності суспільства, функціонального призначення, суб'єкта управління [13, с. 24], змісту управління, принципу структурної побудови, рівня керованого впливу, природи факторів впливу [8, с. 8] тощо. Згідно з таким підходом вихідними елементами для формування механізму регулювання демографічного розвитку є конкретний об'єкт і

певні цілі щодо зміни стану цього об'єкта, які трансформуються в ряд завдань регулювання. Далі мають бути визначені фактори регулювання, на які слід впливати з тим, щоб виконати ці завдання. Саме їх виявлення є одним з основних завдань формування конкретних механізмів регулювання.

Відповідно до природи факторів регулювання вибираються методи впливу, тобто сукупність способів, прийомів та засобів (інструментів) впливу держави на поведінку й суспільну діяльність керованого об'єкта [10, с. 22]. Водночас слід зауважити, що для регулювання суспільних процесів широко використовуються різні види методів регулюючого впливу. При цьому в науковій літературі з державного управління не склалося єдиного підходу до їх класифікації. Дослідники класифікують методи впливу за цілою сукупністю критеріїв. Однак у будь-якому випадку вони мають застосовуватись в комплексі, що забезпечить ефективність та дієвість механізму регулювання.

Методи впливу ґрунтуються на використанні інструментів регулювання, які в літературі визначаються як засіб, знаряддя (чи їх сукупність) досягнення мети державної політики. Правильний вибір сукупності інструментів забезпечує ефективність досягнення мети. Водночас слід відзначити відсутність сталого підходу до визначення сукупності знарядь політики та критеріїв їх групування. Переважна більшість зарубіжних дослідників класифікує інструменти політики залежно від ступеня втручання держави в процеси суспільного розвитку, міри державного примусу, видів застосовуваних ресурсів. Окремі зарубіжні фахівці, серед них Е. Ведунг, вважають, що всі інструменти впливу можна звести лише до трьох видів: «батога – пряника – настанови» або «регулювання – економічних заходів – інформування» [2, с. 144 – 148], у термінах вітчизняних науковців у галузі державного управління та регулювання це: адміністративно-правові, економічні та соціально-психологічні інструменти [1; 10]. Незалежно від підходу до класифікації всі інструменти можуть використовуватися в будь-якому напрямі державної політики.

Нарешті визначається сукупність ресурсів, які можуть мати різну природу й формуються в результаті взаємного впливу. За допомогою цих ресурсів організовується вплив на фактори регулювання. Якщо ж неможливо сформувати необхідний набір ресурсів, слід переглянути набір методів та факторів регулювання. У результаті формування і дії механізму регулювання забезпечується приведення

стану об'єкта політики у відповідність до поставлених цілей. Саме згідно з такою послідовно-логічною схемою, на наш погляд, мають формуватися механізми державного регулювання демографічного розвитку.

Натомість у соціально-демографічній літературі панує звужене бачення механізмів державного втручання в процеси відтворення населення, яке полягає в комплексі різних за своєю природою засобів, методів впливу, а саме економічних, адміністративно-правових та пропагандистських (виховних). Економічні інструменти включають: оплачувані відпустки та різні допомоги при народженні дитини, допомога на дітей залежно від їх кількості, віку та типу сімей; кредити, податкові та житлові пільги тощо. Адміністративно-правові – законодавчі акти, які регламентують шлюби, розлучення, становище дітей у сім'ях, аліментні зобов'язання, охорону материнства та дитинства, аборти та використання засобів контрацепції, соціальне забезпечення непрацевдатних, умови зайнятості та режим праці працюючих жінок-матерів, зовнішню та внутрішню міграцію. До виховних та пропагандистських належать заходи, покликані формувати громадську думку, норми та стандарти демографічної поведінки, певний демографічний клімат у суспільстві [4, с. 263 – 264; 12, с. 101 – 102, 330; 16, с. 384 – 385].

Подібної класифікації механізмів державного регулювання демографічних процесів дотримуються й фахівці у галузі науки державного управління. Так, А. Дегтяр дотримується позиції, що 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 непрацевдатних, 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 в 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 формування суспільної думки, норм і стандартів демографічної поведінки, певного демографічного клімату в суспільстві [3, с. 199 – 200].

Л. Б. Костровець поділяє механізми державного регулювання соціально-демографічних процесів на адміністративно-правовий чи законодавчий (формування правових засад, що регулюють відносини, пов'язані з демографічним розвитком суспільства: законодавство про шлюб та сім'ю; трудове законодавство; податкове законодавство; міграційне законодавство), економічний (допомога сім'ям з дітьми, розширення мережі дитячих установ, житлова політика, податкові та житлові пільги, позики, кредити), організаційно-адміністративний (прямі адміністративні вказівки, що мають обов'язковий характер, координація економічної політики відповідно до курсу, обраного в програмах демографічного розвитку, моніторинг демографічних процесів і підготовка кадрів) [7, с. 227 – 231].

Дещо іншої позиції дотримується В. В. Сімоненко, який визначає сутність і зміст політичних, правових, економічних, соціальних та організаційних механізмів державного управління демографічними процесами, розуміючи під механізмами державного управління практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Основними функціями політичних механізмів державного управління демографічними процесами є визначення цілей та планування заходів щодо подолання демографічної кризи й сприяння соціально-демографічному розвитку держави в контексті реалізації державної демографічної політики України. Правові механізми передбачають нормативно-правове врегулювання відносин суб'єктів і об'єктів державного управління, соціальних, сімейних відносин; економічні механізми спрямовані на фінансову підтримку державних, міжгалузевих, регіональних і місцевих програм соціально-демографічного спрямування, а також соціальні виплати та трудову зайнятість дорослого населення.

Соціальні механізми забезпечують етнокультурні та психологічні впливи на формування різних видів соціальних політик та моделей соціальної поведінки. Організаційні механізми спрямовані на реалізацію державних, міжгалузевих, регіональних та місцевих соціально-демографічних програм, створення інформаційно-консультаційних центрів тощо [15, с. 14 – 15].

У вітчизняній науці є дослідження, присвячені розгляду окремого виду механізмів державного управління демографічними процесами. Так, наукові пошуки Н. Назар присвячені розгляду організаційно-правового механізму як сукупності суб'єктів демографічної політики та системи правових норм, за допомогою яких держава впливає на демографічну реальність [11].

Висновки. Зазначимо, що механізми державного регулювання демографічного розвитку – це складова системи регулювання, що впливає на фактори зміни режиму відтворення населення, кожен з яких ґрунтується на використанні методів (способів, прийомів, інструментів) регулювання та сукупності необхідних ресурсів для досягнення цілей демографічної політики. При цьому критична недостатність наукових розробок з порушених питань зумовлює необхідність проведення подальших досліджень щодо формування комплексу механізмів державного регулювання демографічного розвитку, їх класифікації за факторами та рівнем державного впливу, функціональним призначенням, суб'єктом регулювання тощо, визначення найбільш ефективних інструментів впливу органів влади на демографічну поведінку населення.

Список використаних джерел

1. **Бакуменко В.** Державне управління : курс лекцій / В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, О. Поважний ; Нац. агентство України з питань держ. служби, Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 535 с.
2. **Ведунг Е.** Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. В. Шульги. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
3. **Дегтяр А.** Теоретико-методологічні засади розробки та реалізації державної демографічної політики в Україні / А. Дегтяр // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2012. – Вип. 2(10). – С. 190 – 195.

4. **Демографія.** Современное состояние и перспективы развития: учеб. пособие для студ. вузов / ред. Д. И. Валентей. – М. : Высш. шк., 1997. – 271 с.
5. **Державне управління в Україні :** навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. **Державне управління в Україні:** наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / [Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко (заг. ред.)]. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
7. **Костровець Л. Б.** Соціально-демографічна політика в Україні: питання теорії, методології, практики : монографія / Костровець Л. Б. ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк : ВІК, 2012. – 424 с.
8. **Кузнєцов А. О.** Механізм державного управління: етимологія поняття / А. О. Кузнєцов ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – Х. : Магістр, 2005. – 17 с.
9. **Кульман А.** Экономические механизмы : пер. с фр. / А. Кульман ; под общ. ред. Н. И. Хрустальной. – М. : Прогресс : Универс, 1993. – 192 с.
10. **Мельник А. Ф.** Державне управління : [підручник] / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. ; за ред. Мельник А. Ф. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
11. **Назар Н. О.** Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління демографічними процесами в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Назар Наталія Омелянівна ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2011. – 20 с.
12. **Народонаселение :** энциклопед. словарь. – М. : Большая Рос. энцикл., 1994. – 640 с.
13. **Радченко О. В.** Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / О. В. Радченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2013. – Вип. 3(15). – С. 19 – 25.
14. **Рудніцька Р. М.** Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
15. **Сімоненко В. В.** Механізми державного управління демографічними процесами в Автономній Республіці Крим : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Сімоненко Віктор Володимирович ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – О., 2007. – 220 с.

16. **Социальная** политика : учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина. – 2-е изд. стереотип. – М. : Экзамен, 2004. – 736 с.

17. **Федорчак О. В.** Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування / О. В. Федорчак. – 2008. – № 1. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

18. **Юзьков Л. П.** Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К. : Вища шк., 1983. – 155 с.