

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Денисова А. В.

На сьогодні соціально-демографічна політика проводиться в усіх країнах світу. Зміст, мета, масштаби й методи її здійснення відрізняються, оскільки існує суттєва відмінність і в демографічній ситуації, і в тенденціях соціально-економічного розвитку країн. Позитивним, навіть необхідним, для України, на нашу думку, є досвід країн Європи, які мають у цій сфері переконливі результати.

Стурбованість демографічними тенденціями все більше стала проявлятися в 30-40-х роках ХХ ст., а тому уряди окремих країн Європи вже тоді вдалися до заходів щодо стимулювання народжуваності. Були запроваджені різного роду допомоги й заохочувальні виплати, розмір яких відрізняється в кожній країні. На думку демографів, найактивніше проводять політику заохочення народжуваності й природного приросту населення уряди Франції й Швеції, тому саме з цих держав логічним убачається почати аналіз демографічної політики зарубіжних країн. Можна сказати, що Франція є певним еталоном демографічної політики. Активна демографічна політика, спрямована на підвищення народжуваності, проводиться у Франції з початку 20-х років ХХ ст. Франція першою з європейських країн зіштовхнулася з проблемою депопуляції населення й уже тоді розробила систему заходів для її усунення й збільшення чисельності населення.

Прослідкуємо динаміку чисельності населення Франції: 1801 р. - 28,3 млн. осіб, 1901 р. - 40,7 млн. осіб, 2002 р. - 59,8 млн. осіб та 2007 р. - 63,4 млн. осіб [1, 69]. Отож мовою цифр підтверджується факт ефективності демографічної політики цієї країни. Якими ж були заходи, що дали такий результат? Так у 1946 р. у Франції була введена в практику широка система грошових виплат і податкових пільг сім'ям, яка направлена на заохочення народжень першої, другої й особливо третьої дитини. Передбачені одноразові допомоги при народженні дитини в розмірі 260 % основної заробітної плати на першу й 717 % на кожну наступну дитину. Також надаються житлові пільги й позики на придбання всього необхідного для домашнього господарства, 90 % яких погашається при народженні четвертої дитини.

Сучасні засоби пронаталістської демографічної політики Франції здійснюють вагомий вплив на матеріальне становище сімей з дітьми. Розмір базової допомоги на дитину не залежить від доходу сім'ї й призначається всім особам, які проживають у Франції й мають не менше двох дітей (незалежно від громадянства) віком до 20 років, які проживають у країні. Є також додаткові виплати, які від доходу сім'ї залежать: допомога самотнім батькам, допомога до нового навчального року на дітей віком від 6 до 18 років, допомога сім'ям, які наймають нянь для дітей до 6 років (незважаючи на те, що потреба в дитячих закладах задовольняється на 100 %) та ін. [2, 129].

У Франції існує специфічна організація - Національна каса сімейних виплат. Це орган проведення демографічної політики держави. На сьогодні сімейні виплати складають приблизно 2,6 % ВВП Франції та мають 128 різновидностей. Бюджет Національної каси сімейних виплат у Франції сьогодні перевищує оборонний бю-

джет країни [3, 337].

Франція відома своєю широко розвинутою всеохоплюючою системою позасімейного виховання з гарантованим якісним доглядом за дітьми протягом всього дня, починаючи з дитячого садочка й закінчуючи випускними класами, що дозволяє 79 % жінок у віці від 25 до 49 років, з них 45 % матерів, які мають трьох дітей, працювати.

На думку експертів, успіх демографічної політики Франції досягнутий за рахунок того, що всі заходи орієнтовані на реальні потреби сучасної сім'ї, освіченої й працюючої матері. Інструменти демографічної політики, також і економічні, побудовані таким чином, щоб не виводити жінку з ринку праці, а допомогти їй суміщати трудові й материнські функції. Тому можна з впевненістю сказати, що в проектувальників демографічної політики (яка весь час удосконалюється) існує ясне уявлення про світ, в якому живе сучасна сім'я.

Не менш позитивним у сфері демографії є досвід Швеції, адже вона має настільки скоординовану соціально-демографічну й сімейну політику, якої немає в жодній з країн Заходу. У цій країні найвитратніші програми підтримки сім'ї спрямовані саме на сім'ї з дітьми. За міжнародними стандартами Швеція є найбільш рівноправною країною. Сімейні допомоги тут виплачуються всім, також іммігрантам; батьки на рівні з матерями мають 60 днів оплаченої відпустки по догляду за хворою дитиною й 10 днів у зв'язку з народженням дитини. Є ще й інший бік рівноправності у Швеції. Тут на законодавчому рівні дозволені одностатеві шлюби, а з 2002 р. прийнятий закон, який дозволяє усиновляти дітей одностатевим сім'ям (такого немає в жодній з країн світу). На нашу думку, необхідність існування такої рівноправності є дискусійною.

Вартий уваги, на нашу думку, досвід Швеції щодо здійснення державної житлової політики. Найуспішніші житлові програми тут було розроблено на основі ефективної системи взаємодії влади й приватного бізнесу. З початку минулого століття уряд Швеції послідовно здійснював фінансову й організаційну підтримку орендного й кооперативного будівництва. Були розроблені й законодавчо затверджені житлові стандарти, тому підприємства-забудовники, які претендували на державну підтримку, повинні були їх дотримуватися. Справжній ривок у житловому будівництві Швеція зробила в другій половині ХХ ст. - обсяги будівництва значно збільшилися в результаті впровадження державної програми "Мільйон квартир за десятиліття". Як будувати, в якому місці й коли, визначали муніципалітети. Ставлячи акцент на місцевій специфіці, шведам вдалось уникнути інфраструктурних перекосів і досягти найвищих у Європі показників забезпеченості населення житлом гідної якості, що, звичайно, мало неабияке значення для демографічної політики держави в цілому [4, 34].

У Німеччині сім'ям з дітьми збільшена сума сімейного доходу, яка не обкладається податком на прибуток, надаються пільги при купівлі житла. За кожну народжену дитину жінці додається рік робочого стажу при нарахуванні пенсії. Також прийнятий новий закон про часткову зайнятість, згідно з яким особи, які працюють і

мають дітей, отримують право на скорочення робочого тижня, що полегшує поєднання роботи й сімейного життя [8, 132]. Незважаючи на високий економічний розвиток, Німеччина сьогодні теж має певні демографічні проблеми. Гостро стоїть питання старіння населення. За даними центру по вивченню демографічних змін, середній вік жителів Німеччини досяг 40,9 років. Йдеться саме про середній вік, а не про довготривалість життя, яка є високою (75,4 - для чол., 81,2 - для жін.). Сьогодні на одну жінку в Німеччині припадає 1,4 дитини (в Україні це менше - 1,2 дитини). Як один із засобів демографічної політики, направленої на покращення існуючої ситуації, експерт Берлінського інституту демографії й розвитку Райнер Клінггольц наводить приклад колишньої НДР, де в 70-х роках відбулось значне падіння народжуваності. НДР була закритою країною, тому міграція не могла стати джерелом приросту населення. Були розроблені й утілені на державному рівні такі заходи, як видача кредитів молодим сім'ям або надання квартир сім'ям з дітьми. Ці кроки виявились надзвичайно ефективними й призвели до того, що за короткий період народжуваність зросла до 2-х дітей на жінку [10, 9].

Урядом Норвегії створений Комітет народонаселення, який вивчає основні тенденції в цій сфері й надсилає уряду свої рекомендації при розробленні питань, які стосуються ринку праці, шкіл, сімейної політики й охорони здоров'я, з урахуванням демографічних показників.

В Італії й Австрії допомога на дітей видається до 25 і 27 років відповідно, якщо вони навчаються. Виникає риторичне запитання: чому наша держава вважає за необхідне виплачувати допомогу на дитину лише до 3-х років? Невже після досягнення трирічного віку дитина не потребує на себе матеріальних витрат? На нашу думку, позитивний досвід зарубіжних країн щодо цього питання доречно було б використати для України, адже це дасть упевненість сім'ї в тому, що держава піклується про дітей.

У Бельгії допомога збільшується залежно від віку дитини - у 14 років вона в три рази більша, ніж на дитину до 4-х років.

За світовими стандартами в Україні досить непогана допомога (одноразова), що виділяється при народженні дитини. Більшою вона є тільки в кількох країнах. Так в Австралії за народження дитини батьки отримують 4 тис. австралійських доларів (\$ 3075), третину цієї суми держава виплачує одразу після народження дитини, а 2/3 - протягом перших двох років життя дитини. Загальна сума виплат в Ірландії складає € 1905 і виплачується трьома однаковими частинами - після народження, у 4 й у 12 років [11, 105].

У Нідерландах, Норвегії, Ісландії, Швеції й Монако не існує такого виду допомоги як "одноразова при народженні дитини", натомість надаються значні регулярні виплати, тому батьки, які народжують дітей, порівняно зі своїми сусідами з Європейського Союзу, нічого не втрачають [11, 106].

Під час проведення демографічної політики, особливу увагу слід приділити системі соціальної допомоги людям похилого віку. Це пов'язано з тим, що відношення до таких людей у державі й сім'ї визначає етичний клімат у суспільстві, а це, у свою чергу, здійснює значний вплив на успішність проведення політики народонаселення. У ХХ ст. розширена сім'я повністю перетворилася на нуклеарну. Сім'ї, що склалися з трьох поколінь, виникали в Європі саме в періоди криз, а як тільки доходи й ринок житла дозволяли, молоді сім'ї намага-

лись якомога раніше покинути дім і жити окремо.

У країнах Південної Європи допомога людям похилого віку надається, головним чином, шляхом допомоги їх сім'ям, оскільки існує негативне ставлення до проживання родичів похилого віку у відповідних закладах.

В інших країнах ЄС практика проживання родичів у будинках для пристарілих є нормальною й буденною. Відмінності є лише у відсотковому співвідношенні державного й приватного сектору в цій сфері. У цьому аспекті можна виділити Данію, яка є єдиною країною, де заклади для людей похилого віку знаходяться повністю у віданні держави, яка здійснює прямий контроль і управління їх діяльністю [5, 315].

А ось у США державна демографічна політика в її звичному трактуванні практично відсутня, допомогу сім'ї там здійснюють хіба що у формі податкових пільг. Наразі США - єдина країна, в якій не існує спеціального федерального законодавства, що регулює надання відпусток жінкам у зв'язку з вагітністю й пологами. Прийнятий у 1993 р. Закон "Про відпустки за сімейними й медичними обставинами" (The Family and medical leave act) передбачає надання 12-тижневої неоплачуваної відпустки з ряду медичних причин: вагітність і пологи; турбота про новонародженого; турбота про хвору дитину, чоловіка (жінку) і батьків; серйозна хвороба самого співробітника. Щоб отримати таку відпустку, необхідно пропрацювати на певному підприємстві не менше 12 місяців, відпрацювати не менше 1250 годин у поточному році. Закон є обов'язковим лише для середніх і великих підприємств з кількістю працюючих не менш як 50 чоловік і поширюється лише на близько 60 % зайнятих у приватному секторі й державних службовців [6, 74].

Важливо зазначити, що США має цілий ряд методів, спрямованих на розвиток сімейних відносин. За даними Дослідницької Служби Конгресу США (Congressional Research Service), поєднання сімейними узами надає чоловіку й дружині близько 1400 різноманітних прав. Серед них - право на зниження виплат під час оформлення автомобільного й медичного страхування, ряд податкових пільг, право на усиновлення дітей, отримання пільгових кредитів на житло, значні знижки на придбання авіаквитків на двох, оплаті туристичних путівок тощо. Водночас, спеціальний Закон "Про податкові пільги для сімей, що мають дітей віком до 17 років" (Child credit) було прийнято тільки в 1997 р. Завдяки цьому закону сім'ї з дітьми мали можливість отримати пільговий кредит (скоротити свої пільгові зобов'язання) на \$ 500 щорічно (на кожну дитину) [11, 109].

Цікавим заходом демографічної політики Російської Федерації є нововведення, що стосується материнського (родинного) капіталу. З 1 січня 2007 р. набрав чинності Федеральний закон "Про додаткові заходи державної підтримки сімей, що мають дітей" від 29 грудня 2006 р. № 256-ФЗ, відповідно до якого при народженні другої й подальшої дитини жінка отримує право на отримання материнського капіталу. Сертифікати на отримання материнського капіталу видаються територіальним відділенням пенсійного фонду РФ [9, 323]. Розмір материнського (родинного) капіталу з 1 січня 2010 р. згідно з Федеральним законом "Про федеральний бюджет на 2010 рік і на плановий період 2011 і 2012 років" від 2 грудня 2009 р. № 308-ФЗ складає 343 378 руб. 80 коп. Особи, які отримали сертифікат, можуть розпоряджатися засобами материнського (родинного) капіталу в повному об'ємі або частинами одночасно за наступними напрямками:

- поліпшення житлових умов. Житлове приміщення, придбане за рахунок коштів (частини коштів) материнського капіталу, повинне знаходитися на території Російської Федерації;

- отримання освіти дитиною (дітьми) в будь-якій освітній установі на території РФ, що має право на надання відповідних освітніх послуг. Вік дитини, на здобуття освіти якої можуть бути направлені кошти (частина коштів) материнського капіталу, на початок навчання за відповідною освітньою програмою не повинен перевищувати 25 років;

- формування накопичувальної частини трудової пенсії матері.

Також корисним для України є досвід Білорусії щодо реалізації демографічної політики. Так постановою ради міністрів Республіки Білорусь від 16 липня 1999 р. було створено національний комітет по народонаселенню при раді міністрів. Основними завданнями цього комітету є:

- координація політики у сфері народонаселення й демографічної безпеки;

- відпрацювання скоординованих дій республіканських органів державного управління, інших державних організацій, місцевих органів державної влади щодо демографічної політики.

Досить важливим і позитивним для демографічної політики України, на нашу думку, також є запозичення досвіду Білорусії щодо прийняття єдиного законодавчого акту у сфері народонаселення, а саме закону Республіки Білорусь "Про демографічну безпеку Республіки Білорусь" від 4 січня 2002 р.

Не піддаючи сумніву необхідність забезпечення наукового підґрунтя державної демографічної політики, визначення основних напрямів, заходів і механізмів її реалізації, ці питання, на нашу думку, слід розглядати в значно ширшому контексті, урахувавши уроки інших країн.

Проаналізувавши демографічну політику деяких країн Європи, можна з упевненістю сказати, що найефективнішими є заходи, направлені на створення умов для достойного життя кожної сім'ї, особливо з дітьми [7]. Достаток сімей реалізується в основному за рахунок можливості батьків працювати, а не за рахунок матеріальної допомоги. Світовий досвід, до речі, підтверджує неефективність надання одних лише грошових виплат при народженні дитини, оскільки заходи демографічної політики повинні бути комплексними й різнобічними, щоб дати необхідний ефект. Кошти, які надані просто так - розбещують. Звідси зростання кількості "соціально неблагополучних жінок", так званих "матерів за професією", які народжують дітей заради прибутку, пологи - їх робота. А діти залишаються недоглянутими й згодом потрапляють до інтернатів і спецшкіл. Навіть якщо не брати до уваги цей негативний фактор, се одно одноразові допомоги не дають довготривалого позитивного ефекту. Відбувається просте перенесення народження дитини сім'ями, які планували це зробити пізніше.

Сьогодні в Україні одноразова допомога при народженні дитини є, на жаль, єдиним помітним засобом допомоги сім'ям з дітьми. Проте система існуючих виплат на дитину не виконує навіть компенсаційної функції, не говорячи вже про функцію економічного стимулювання народжуваності [11, 111]. Також важливим заходом демографічної політики є забезпечення сімей з дітьми житлом. Не обов'язково шляхом виділення соціального житла, це може бути й надання мо-

лодінних кредитів, і погашення відсотків за житловим кредитом для сімей з двома й більше дітьми, що менш затратне для держави [12, 16].

Отже, ефективним для демографічної політики України є врахування позитивного досвіду, а можливо навіть наслідування демографічної політики країн-еталонів у цій сфері - Франції та Швеції, а також інших країн Європи. Звичайно, потрібно диференційовано й виважено підходити до використання позитивного досвіду іноземних держав із обов'язковим урахуванням національних, політичних, економічних та інших особливостей України.

Література

1. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 2. - Ст. 5.

2. Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М.: Юрист, 1994. - С. 134.

3. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 28-33. - Ст. 387-475.

4. Про представника Президента в Автономній республіці Крим, районах, містах Києві і Севастополі: Закон України // Відомості Верховної Ради України - 1992. - № 23. - Ст. 335.

5. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України // Відомості Верховної Ради України - 1995. - № 22. - Ст. 171.

6. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади, місцевого самоврядування в Україні до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 18. - Ст. 133.

7. Голос України. - 2005. - 20 вересня. - С. 6

8. Рудик П.А. Пропоновані зміни до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. - 40-й вип. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. - С. 109-115.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

10. Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України: Розпорядження Президента України від 19.10.2000 р. // Офіційний вісник України. - 2000. - № 36. - Ст. 1658.

11. Про неприпустимість суміщення посад керівників виконавчої влади і місцевого самоврядування: Доручення Президента України від 12.12.2000 р. // Офіційний вісник України. - 2000. - № 36. - Ст. 1658.

12. Про державну підтримку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30.08.2001 р. // Офіційний вісник України. - 2001. - № 36. - Ст. 1658.

13. Калиновський Б. Державні гарантії і правозахисна роль державних органів щодо здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування // Право України. - 2002. - № 10. - С. 29-32.

Денисова А.В.

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 16.07.2012*