



Л. В. Сенченко
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Університету "Україна" (м. Київ)

УДК 342.951 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу стану демографічної ситуації на селі, а також правовим та організаційним засадам демографічної політики в сільській місцевості України. Наведено шляхи удосконалення соціально-економічних умов розвитку села, що призведе до покращення його демографічних показників.

Статья посвящена анализу состояния демографической ситуации в селе, а также правовых и организационных основ демографической политики в сельской местности Украины. Приведены пути усовершенствования социально-экономических условий развития села, которое приведет к улучшению его демографических показателей.

The article analyzes demographic situation in the countryside as well as legal and organizational framework of demographic policy in the Ukrainian countryside. The article also provides methods for improvement of social and economic conditions for countryside's development that lead to enhancement of demographic figures.

Особливої гостроти сьогодні набули соціально-економічні та демографічні проблеми в сільській місцевості України, населення якої завжди було носієм демографічних традицій, матеріальною та духовною основою буття нашого народу, джерелом українського менталітету, оберегом нашої духовної пам'яті. На сьогоднішній день село в Україні перебуває у стані хронічного демографічного виснаження.

За даними Державного комітету статистики України станом на 1 жовтня 2009 року, населення держави складало 46 млн., з них частка сільського населення — 14,5 млн. осіб. Порівняно з 2000 роком населення сільської місцевості скоротилося майже на 1,5 млн. осіб. Тому закономірно, що невтішно скорочується і кількість сіл. Якщо у 2003 році в Україні нараховувалося 28 612 сільських населених пунктів, то станом на 1 січня 2009 року — 28 490 [1].

Мета статті — аналіз стану демографічної ситуації на селі, а також правових та організаційних засад демографічної політики в сільській місцевості України.

Суттєвий внесок у дослідження проблематики сутності та змісту демографічної політики взагалі та конкретно в сільській місцевості, її формування та реалізації зробили вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких економісти, демографи, медики, управлінці: Г. А. Баткіс, Е. М. Лібанова, В. М. Медков, Є. О. Прип'юк, К. В. Прокопишак, О. Г. Рогожин, В. В. Сімоненко та ін. На жаль, науковці юридичного спрямування приділяють недостатньо уваги цій актуальній проблемі нашої сучасності.

Незважаючи на певні позитивні зрушення, демографічна ситуація в Україні залишається складною. Основними проблемами демографічного розвитку села на сьогодні є: зменшення кількості населення; погіршення його здоров'я; скорочення трудових ресурсного потенціалу; нерозвиненість соціальної сфери; міграція; "вимирання" населених пунктів та ін.

На думку вченого-економіста Є. О. Прип'юка, кризова демографічна ситуація, спричинена депопуляцією в сільській місцевості (переважанням смертності над народжуваністю), продовжує невпинно наростати і на сьогоднішній день вона охопила 97 % сільських адміністративних районів [2, с. 7]. Руйнування демовідтворювальної



складової в процесі розвитку кризи аграрного виробництва в Україні призвело до порушення механізму відтворення сільського населення.

На сьогодні вищими, ніж у містах, залишаються показники смертності сільського працездатного населення, а також смертність селян від найбільш поширених захворювань, у тому числі хвороб органів дихання (зокрема, грипу і запалення легенів), перитоніту, патологічних пологів та інших станів, цілком виліковуваних на сучасному етапі розвитку охорони здоров'я.

Також, на нашу думку, варто наголосити на поширеності серед сільських жителів шкідливих звичок — алкоголізму, наркоманії і токсикоманії, тютюнопаління, що вкрай негативно відбивається на здоров'ї населення, особливо репродуктивного та працездатного віку.

Середня тривалість життя сільських мешканців (особливо чоловіків) є стабільно коротшою за показник, обчислений для міських поселень та України в цілому.

Занепад українського села, що характеризується катастрофічним зниженням доходів, наростанням безробіття, згоранням сфери обслуговування та руйнуванням соціальної інфраструктури, в свою чергу, породжує перманентну демографічну кризу, найгіршим виявом якої є процес обезлюднення та вимирання сільської поселенської мережі.

Постійне зменшення чисельності сільського населення відбувається як внаслідок депопуляції, так і через негативне сальдо міграції. Адже низький рівень оплати праці і недостатній рівень розвитку соціальної сфери на селі стали для молоді основним чинником її відтоку із сільської місцевості, що, в свою чергу, сприятиме подальшому зниженню народжуваності. Тому погіршення демографічного відтворення має наслідком також загострення проблем формування ефективного ринку праці.

На сьогодні досить складним залишається становище з трудовими ресурсами в сільській місцевості. Адже більшість мешканців села працездатного віку не мають роботи у зв'язку з відсутністю достатньої кількості робочих місць у селі, оскільки значна частина підприємств, що функціонували у селах ще за радянських часів, або припинила своє існування взагалі, або скоротила кількість кадрів до мінімуму. Візьмемо для прикладу колишні колгоспи, де в минулому були задіяні майже всі працездатні мешканці села. Сьогодні колгоспи реорганізовані в товариства, де, по-перше, працює в десятки разів менше осіб, по-друге, характерним є сезонне працевлаштування, що теж не на користь селянам у плані стабільності.

Аналізуючи демографічну кризу в сільських регіонах, О. Г. Рогожин також наголошує на аспекті харчової безпеки (самозабезпечення) країни, оскільки село є "годувальником" всієї держави [3, с. 25].

Треба не погодитись також з думкою науковця Л. П. Керб, що демографічні процеси за будь-яких умов потребують регулювання з боку держави [4, с. 51]. Демографічна політика і є системою загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально-об'єктивних засобів, за допомогою яких держава та її соціальні інститути, дотримуючись принципів, адекватних історичним умовам, передбачають досягнення встановлених якісних і кількісних цілей демографічного розвитку, що відповідають перспективним цілям соціально-економічного розвитку держави загалом. Ми вважаємо, що держава сьогодні обізнана стосовно основних проблем демореальності сільської місцевості та намагається покращити складну демографічну ситуацію села шляхом застосування як правових, так і управлінських важелів.

Адміністративно-правове регулювання у сфері демографічної політики виступає в якості складової державного управління і є механізмом імперативно-нормативного впорядкування організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Дослідження праць учених-адміністративістів дає нагоду сформулювати визначення поняття *адміністративно-правового регулювання демографічної політики в сільській місцевості* як особливої частини управління розвитком суспільства, здійснюваного уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, функціонування яких спрямоване на реалізацію нормативно-закріплених положень щодо створення сталих кількісних та якісних параметрів відтворення сільського населення.

Суб'єктом адміністративно-правового регулювання демографічної політики в сільській місцевості є держава в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, до суб'єктів адміністративно-правового регулювання демографічної політики в сільській місцевості належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, що здійснюють



регулювання на державному рівні; місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування — на регіональному рівні.

На державному рівні розробляються основні положення державної політики відродження села та засоби її реалізації; демографічна політика; визначаються основи соціального захисту, засади розвитку освіти, охорони здоров'я, культури та інших галузей соціальної інфраструктури з викладом стратегії, нормативів та основних принципів організації обслуговування сільського населення; готуються відповідні акти законодавства з питань, що вимагають правового забезпечення.

На регіональному рівні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства та в межах своїх повноважень розробляють власні програми та забезпечують створення належних умов для демографічного розвитку села.

Отож державне регулювання демографічної політики на регіональному рівні здійснюють місцеві державні адміністрації, у структуру яких переважно входять територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року визначає, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [5].

Серед основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій в Законі окремо виділено повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, а також ряд інших повноважень, що є напрямками демографічної політики держави на місцевому рівні.

Важливу роль у вирішенні питань демографічної політики відіграє взаємодія органів місцевої виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Адже, якщо місцеві державні адміністрації здійснюють управління регіоном, виходячи в основному із загальнодержавних потреб, то органи місцевого самоврядування виходять із потреб та особливостей територіального розвитку.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6].

Конституція України також декларує можливість здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 2007 року закріплено повноваження сільських, селищних рад та їх виконавчих органів, проаналізувавши які ми дійшли висновку, що дані органи здійснюють регулювання демографічної політики в сільській місцевості [7]. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних рад реалізуються в усіх найважливіших сферах життєдіяльності суспільства, до яких належать: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, цільових програм з інших питань самоврядування; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території; статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства і т.д.

Підсумовуючи, варто зазначити, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання демографічної політики на регіональному рівні шляхом розробки власних цільових програм та створення умов для забезпечення належного життєвого рівня населення сіл. На нашу думку, головним напрямом даних програм має стати:

- розбудова в сільській місцевості малих підприємств, наприклад, по переробці молочних продуктів, овочів та фруктів;
- створення невеликих цехів-філій промислових підприємств;
- розвиток культурної сфери села (відновлення роботи кінотеатрів, бібліотек, художньої самодіяльності);
- виведення на якісно новий рівень медичного обслуговування населення та забезпечення ліками і медобладнанням сіл;
- розвиток побутового обслуговування (відновлення або створення перукарень, малих підприємств з ремонту одягу і взуття, побутової техніки) тощо.

Саме такий підхід стане першим кроком у створенні необхідних соціально-економічних умов розвитку села в цілому і, звичайно, покращення його демографічних



показників.

Досить складним та у той же час принциповим питанням є форми та методи управління у сфері демографічної політики, оскільки саме завдяки аналізу зазначених категорій можна наочно уявити межі та глибину адміністративно-правового впливу, який здійснюється відповідним суб'єктом регулювання на об'єкти регулювання, встановити той правовий інструментарій, що виступає засобом досягнення цілей управління.

Під формами адміністративно-правового регулювання у сфері, що розглядається, необхідно розуміти зовнішню виражену діяльність суб'єктів управління, яка здійснюється останніми у межах їх компетенції і спрямована на виконання покладених на них завдань щодо створення необхідних умов життєдіяльності сільського населення.

У процесі практичної реалізації демографічної політики на селі перерахованими вище суб'єктами суттєву роль відіграють методи адміністративно-правового регулювання демографічної політики, які у сукупності з формами управлінської діяльності утворюють зміст державного управління у даній сфері.

Отже методи адміністративно-правового регулювання демографічної політики — це сукупність способів, прийомів та засобів здійснення безпосереднього й цілеспрямованого впливу органів державної влади та органів місцевого самоврядування на підставі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і відповідній формі на процеси відтворення сільського населення. На нашу думку, для демографічної політики в Україні та конкретно для її реалізації в сільській місцевості найбільш дієвими є методи переконання, заохочення та стимулювання. Наприклад: надання молодим сім'ям пільгових кредитів для будівництва житла та допомоги за рахунок фонду розвитку села, створення нових робочих місць тощо.

Об'єктом адміністративно-правового регулювання демографічної політики в сільській місцевості є процеси відтворення населення, тобто постійного відновлення генерацій людей. Ми погоджуємось з думкою науковця Л. П. Керб, що відтворення населення — це єдність двох конкретних демографічних процесів: народжуваності та смертності [4, с. 25]. Звичайно, на відтворення населення впливають також такі демографічні процеси, як: шлюб, припинення шлюбу та міграція.

Адміністративно-правове регулювання демографічної політики в сільській місцевості має своєю метою забезпечення кількісних та якісних параметрів відтворення населення та сталого демографічного розвитку на рівні регіонів шляхом створення економічних, соціальних, екологічних та побутових умов у цій сфері та механізму реалізації демографічної політики.

Під правовим регулюванням демографічних процесів з боку держави розуміється сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підкорити цю поведінку встановленому в суспільстві правопорядку.

Так, відповідно до Закону України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” від 17 жовтня 1990 р., держава забезпечує проведення демографічної політики щодо зміни міграційних процесів на користь села, створення соціально-економічних умов для підвищення народжуваності, всебічного розвитку сім'ї шляхом запровадження системи пільг та формування належної інфраструктури села [8].

Указ Президента України “Про Основні засади розвитку соціальної сфери села” від 20 грудня 2000 р. визначає мету та завдання соціального розвитку села [9]. Так, метою соціальної політики на селі є забезпечення належного життєвого рівня сільського населення, що стане основою поліпшення демографічної ситуації і розвитку трудового потенціалу. Для досягнення цієї мети необхідно реалізувати такі основні завдання:

- створити умови для продуктивної зайнятості та збільшення доходів сільського населення;
- докорінно поліпшити матеріальне становище та підвищити престиж сільської інтелігенції;
- посилити соціальний захист найуразливіших верств сільського населення;
- забезпечити стабільне функціонування, розвиток і підвищення якості соціальної інфраструктури.

Отже, сільська місцевість є важливим регіоном держави, що покликаний виконувати широкий спектр відтворювальних функцій у масштабах усього суспільства — виробничих, репродуктивних, соціально-культурних, природоохоронних, рекреаційних тощо. Тому прагнення України до інтеграції у європейське співтовариство потребує нагального коригування ситуації, що склалася на селі, та якнайшвидшого прийняття рішень у цій сфері розвитку людського потенціалу нашої держави.



Без подолання негативних тенденцій у розвитку сільських територій, де проживає 31,5 % населення України, наша держава не зможе ефективно конкурувати з економічними системами інших розвинених країн, в яких рівні життя сільського та міського населення максимально зближені.

Викладене вище дозволяє зробити висновок: констатуємо сьогодні демографічну ситуацію на селі як кризову, можна стверджувати, що влада не приділяє належної уваги проблемам, що склались. Це свідчить про відсутність ефективної демографічної політики держави на регіональному рівні та в державі загалом. Тому, звичайно, потрібно вдосконалювати як нормативно-правову основу демографічної політики, так і сам механізм адміністративно-правового регулювання демографічних процесів в сільській місцевості України, що є предметом наших подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Статистична інформація демографічної ситуації в Україні [Електронний ресурс] Офіційний сайт Державного комітету статистики України. — Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
2. Прип'юк, Є. О. Демо економічні процеси у сільській місцевості України [Текст] : Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. екон. наук : спец. 08.09.01 / Є. О. Прип'юк ; НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж. — К., 2005. — 19 с.
3. Рогожин, О. Г. Демографічні перспективи українського села: історичні передумови, регіональний аналіз і моделювання [Текст] / О. Г. Рогожин. — К. : Ін-т проблем національної безпеки, 2004. — 296 с.
4. Управління трудовим потенціалом [Текст] : [навч. посіб.] / Васильченко В. С., Гриненко А. М., Грішнова О. А., Керб Л. П. — К. : КНЕУ, 2005. — 403 с.
5. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 р., № 586-XIV // ВВР. — 1999. — № 20. — Ст. 190.
6. Конституція України [Текст] : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.2007 р., № 280/97-ВР // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
8. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві [Текст] : Закон України від 17.10.1990 р., № 400-XII // ВВР УРСР. — 1990. — № 45. — Ст. 602.
9. Про Основні засади розвитку соціальної сфери села [Текст] : Указ Президента України від 20.12.2000 р., № 1356/2000 // ОВУ. — 2000. — № 51. — Стор. 27. — Ст. 2201.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права Університету "Україна"
(протокол № 2 від 21 листопада 2009 року)*

Надійшла до редакції 25.12.2009

