



Лариса Михайлівна МЕЛЬНИЧУК,
кандидат наук з державного управління,
заступник начальника управління –
начальник відділу сімейної політики
Міністерства соціальної політики України (м. Київ),
вул. Липовий Яр, 20а, с. Хотів,
Києво-Святошинський р-н, Київська обл., 08171,
melara@ukr.net

УДК 351.83:314.1 (477)

ІСТОРИЧНА ГЕНЕЗА ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ

Розглянуто питання про основні засади формування демографічної політики в Україні за радянських часів. З'ясовано її цільову спрямованість, яка полягала у стимулюванні народжуваності населення. Визначено інструментальну наповнюваність демографічної політики вказаного періоду, зокрема використання грошових виплат сім'ям з дітьми, податкових важелів впливу, забезпечення розвитку служб догляду за дітьми, надання батькам соціальних відпусток тощо. Здійснено загальну оцінку державного впливу на перебіг демографічних процесів. Доведено неефективність впровадження демографічної політики, яка розглядалася лише як окрема сфера впливу на демопроект. Тому така політика не забезпечувала досягнення мети демографічного розвитку. Обґрунтовано необхідність формування та реалізації демополітики як особливої спрямованості, демографічної орієнтації соціально-економічної політики держави. Саме такий підхід забезпечуватиме підвищення ефективності державного впливу на процеси відтворення населення.

Ключові слова: демографічна політика, державне регулювання демографічних процесів, інструменти демографічної політики, демографічний розвиток.

Демографічна ситуація в Україні обґрунтовано викликає занепокоєння як посадовців, так і широких верств суспільства. Скорочення кількості населення, низька тривалість життя, вкрай недостатній рівень народжуваності, несприятливі міграційні процеси стали характерними ознаками демографічних процесів останніх десятиріч та свідчать про наявність у країні демографічної кризи. Незважаючи на певні позитивні зрушення, демографічна ситуація в Україні залишається складною і несприятливою для майбутнього розвитку держави. Тому актуалізується необхідність здійснення активних заходів органів державної влади, спрямованих на створення підґрунтя для переходу до сучасного режиму відтворення населення і підвищення тривалості його повноцінного активного життя. У свою чергу, це потребує формування ефективної національної демографічної політики, забезпечення демографічної спрямованості усіх сфер суспільного організму.

Однак без врахування позитивів та помилок, які мали місце в попередні періоди українського державотворення, неможливо сформувати дієву та ефективну політику у сфері відтворення населення, що актуалізує вивчення історичного досвіду формування та реалізації демографічної політики в Україні.

Питанням вироблення рекомендацій щодо загальних напрямів і конкретних заходів політики в галузі населення, спрямованої на зміну демографічних процесів,



присвячено чимало досліджень у різних галузях знань. Провідну роль у цьому процесі відіграють демографічні дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців (А. Вишневського, І. Курило, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Медкова, В. Піскунова, В. Стещенко, Л. Чуйко та інших). Демографічна проблематика дедалі частіше стає предметом вивчення фахівців галузі науки державного управління, зокрема А. Дегтяра, Л. Костровець, Н. Назар, В. Сімоненка.

Проте варто звернути увагу на відсутність системних досліджень генези демографічної політики, її періодизації, що суперечить не лише сучасному рівню наукових знань, а й ускладнює об'єктивний аналіз самої демографічної політики та її ефектів. Більшість науковців в основному приділяють увагу аналізу мети, завдань, методів демографічної політики, як правило, не розглядаючи проблем її еволюції. Однак без усестороннього вивчення історичного досвіду демографічної політики, аналізу результатів державного впливу на процеси відтворення населення неможливо визначити оптимальні шляхи подолання кризових демографічних явищ та виробити ефективну програму сучасної демографічної політики.

Розглянути питання про основні засади формування демографічної політики в Україні за радянських часів, з'ясувати цільову спрямованість та інструментальну наповнюваність, оцінити впливи прийнятих законодавчих актів на перебіг демографічних процесів, демографічну поведінку населення.

Офіційних заяв щодо мети демографічної політики в СРСР та в її окремих республіках ніколи не було. Приймалися лише окремі акти, які опосередковано свідчили про спрямованість демографічної політики. Проте варто підкреслити, що відсутність системної, цілісної, цілеспрямованої демографічної політики не означало відсутність впливів на демографічні процеси з боку держави, особливо на процеси розвитку сімейних відносин.

Перші роки функціонування радянської влади часто називають періодом радикальної перебудови інституту сім'ї та сексуальної революції [1, с. 112], оскільки в партійних колах панували ідеї відміни традиційної форми сім'ї як пережитку минулого, "здійснення "революції побуту", реорганізації приватного та сімейного життя" [2, с. 91], поширювалася масова антисімейна пропаганда, набули розповсюдження теорії вільного кохання з метою послаблення традиційних сімейних, соціокультурних цінностей і норм [3, с. 91]. Відповідно цей період відзначається прийняттям ліберального шлюбно-сімейного законодавства, легітимізацією низки заборонених раніше індивідуальних прав і свобод. У радянській державі були прийняті декрети "Про громадянський шлюб, дітей та про ведення книг актів громадянського стану", "Про розлучення", "Про штучне переривання вагітності", а також Сімейний кодекс (1918 р.), якими проголошувалася свобода шлюбу, спрощувалася процедура розлучення, усунуто обмеження щодо здійснення абортів тощо [3, с. 90–91]. А Сімейним кодексом 1926 р. було зрівняно у правах фактичний і зареєстрований шлюб [4, с. 18].

В умовах такого законодавства та на тлі нових морально-етичних норм і системи цінностей, зокрема найвищої пріоритетності суспільних і державних інтересів, об'єктивна перебудова сімейної поведінки населення відбулася прискореними темпами та набула атипової форми. Разом з тим під впливом історично-стійких цінностей і норм сімейного способу життя перебіг демографічних процесів набув неоднозначного характеру. Так, при збереженні орієнтації населення на сімейний спосіб життя "шлюб втратив свою стабільність, стрімко зростала кількість розлучень, які ще на початку ХХ ст. були рідкісним явищем серед українців" [4, с. 19]. Крім того, враховуючи, що Сімейним кодексом 1918 р. було передбачено норми про окреме володіння подружжям майном, спрощення процедури розлучень при одночасній нерозвиненості соціальних служб, відсутності відповідної державної підтримки (яка перебувала в зародковому стані), значно погіршувалося матеріальне становище розлучених матерів з неповнолітніми дітьми, що не могло не позначитися на якості їх утримання, виховання та розвитку.

У цей же час була узаконена формальна рівність жінок і чоловіків в усіх сферах життя, в доступі до роботи, освіти, соціальних послуг та благ. Проводилася політика зі



створення умов для реалізації рівних прав та рівних можливостей для жінок, завдяки чому на практиці була створена емансипована стосовно жінок та дітей система соціального забезпечення. Мається на увазі широкий спектр загальних та специфічно жіночих соціальних гарантій та пільг, здійснюваних у СРСР, таких як доступ до загальної середньої освіти, безкоштовна вища освіта та гарантоване працевлаштування, допомога в отриманні професійної освіти, мережа дошкільних і шкільних закладів, гарантовані та оплачувані відпустки по вагітності, пологах тощо. Певним чином емансипації жінок сприяло введення полегшеної процедури розлучень (хоча із соціально-економічними наслідками) та легалізація штучного переривання вагітності, що дозволяло жінкам самостійно контролювати свою фертильність.

Однак це була лише декларована рівність, оскільки на практиці при послабленні процедури розлучення вся відповідальність за дітей лягала на жінок. До того ж радянська держава була позбавлена достатніх ресурсів для впровадження програм, спрямованих на звільнення жінок від побуту і відповідальності за виховання дітей, “про права та інтереси батька мови взагалі не було, оскільки він не розглядався як суб’єкт сімейних відносин” [3, с. 92]. І, як справедливо зазначає Т. Ю. Журженко, легітимний гендерний контракт “працюючої матері” породжував та відтворював “біологізаторський” підхід до жіночої гендерної ролі та ніяк не сприяв перерозподілу гендерних ролей між подружжям [5, с. 92–93].

У цілому слід погодитися також з С. Чуйкіною, в тому, що ідеологія тих років характеризувалася двома важливими принципами: по-перше, декларованим прагненням до встановлення рівних можливостей чоловіків і жінок в освітньо-професійній сфері та розподілі відповідальності у сімейному житті й батьківстві; по-друге, відкритістю публічних дискусій про шлюб, любов та інтимні відносини [1, с. 112].

Таким чином, перший період в історії радянської політики у сфері відтворення населення характеризувався багатогранністю та різноманіттям форм сімейного життя, апробацією державних практик соціальної підтримки жінок, які мали неповнолітніх дітей.

Закінчення політики сексуальних свобод і соціального експериментування відбулося у другій половині 20-х років ХХ ст. У цей час (1926 р.) введено певні обмеження щодо штучного переривання вагітності. Зокрема були заборонені аборти жінкам, які завагітніли вперше та які перенесли операцію півроку тому. Паралельно у засобах масової інформації проводилася кампанія проти абортів, засуджувався егоїзм жінок, які не бажали народжувати дітей, поширювалася інформація про шкоду абортів для здоров’я жінки. Наступним кроком на шляху обмеження доступності абортів стало введення платні за цю операцію [3, с. 92–93].

Крім того, починаючи з кінця 20-х років, державна сімейна політика набуває жорсткого характеру, спрямовується на формування міцної соціалістичної сім’ї шляхом тотального державного контролю над усіма сферами життєдіяльності як окремої особи, так і родини в цілому. Радянська держава заперечує відносини статей як відносини індивідуалістичні, особисті, нейтральні для суспільства та держави. На думку низки вітчизняних та зарубіжних дослідників, введення репресивних засобів у сімейну політику було пов’язано з необхідністю збільшення народжуваності. Так, через визначальний вплив катастрофічного голоду початку 30-х років на тлі здійснюваної державної політики кількість новонароджених у 1934 р. була мінімальною за всі 30-ті роки й була вдвічі меншою, ніж у 1930 році [4, с. 20]. Однак, крім цього власне “демографічного” пояснення, висувається й інше — “стратегічне”: зміна соціальної політики була пов’язана із встановленням нового, комуністичного соціального порядку, нової трудової дисципліни в стрімко індустріалізуючому суспільстві [2, с. 92].

У середині 30-х років здійснено спробу вирішити складні проблеми демографічного розвитку шляхом заборони штучного переривання вагітності, ускладнення процедури розірвання шлюбу, встановлення кримінальної відповідальності за несплату аліментів (Спільна постанова ЦВК СРСР та РНК від 27 червня 1936 р. № 1134 “Про заборону абортів, збільшення матеріальної допомоги породіллям, встановлення державної допомоги



багатосімейним, розширення мережі пологових будинків, дитячих ясел, дитячих садочків, посилення кримінальної відповідальності за несплату аліментів і деякі зміни в законодавстві про розлучення” [4, с. 21]). Державі, звичайно, вдалося отримати певний демографічний ефект: “кількість зареєстрованих в УРСР народжень у першому півріччі 1937 року (591 925) у порівнянні з першим півріччям 1936 року (372 422) збільшилася на 58,9 відсотків” [6, с. 4]. Крім того, було досягнуто певної стабілізації шлюбів: у 1940 році в Україні було зареєстровано вдвічі менше розлучень, ніж у 1929 році [4, с. 21].

Наступна важлива акція державної політики у сфері відтворення населення — прийняття у липні 1944 року Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про збільшення державної допомоги вагітним жінкам, багатодітним і одиноким матерям, посиленні охорони материнства і дитинства, про встановлення почесного звання “Мати-героїня” та затвердження ордену “Материнська слава” і медалі “Материнство”, що було зумовлено, певним чином, дестабілізацією демографічних процесів, подіями Другої світової війни.

Найбільш важливими рисами цього нормативного акта було всебічне заохочення багатодітних сімей, а саме тих, у яких виховувалося п’ять і більше дітей, та підтримка сімей з оптимальною кількістю дітей — три-чотири дитини у сім’ї, тобто підтримка середньодітної сім’ї.

Відповідно до Указу материнська праця заохочувалася як матеріально шляхом грошових виплат на дітей, так і морально, запровадженням вищевказаних державних нагород. Для багатодітних жінок були запроваджені також пільги пенсійного забезпечення (право виходу на пенсію в ранньому віці (50 років) при скороченні терміну необхідного трудового стажу (до 15 років)).

Монетарна допомога включала, зокрема, такі види, як щомісячні виплати багатодітним матерям, сума яких збільшувалася після народження кожної наступної дитини, починаючи з четвертої; одноразова допомога при народженні третьої дитини та регулярна виплата дитячої допомоги після народження четвертої дитини.

Були запроваджені засоби фіскальної політики: податкові знижки та податковий “батіг”. Так, середньодітні сім’ї отримували 30 відсоткову знижку в розмірі прибуткового податку. Водночас неодружені особи та бездітне подружжя повинні були платити додатковий, крім загального, податок на бездітність (6 %). Крім того, сім’ї з однією дитиною платили додатково 1 % за малодітність, а сім’ї, які мали двох дітей, — 0,5 %. Окремі фахівці вважають, що сплата особливого податку малосімейними, крім фіскального ефекту, була спрямована на “утвердження у масовій свідомості стійкого уявлення про оптимальність сім’ї, в якій виховується не менше трьох дітей” [7, с. 192–193].

Перші роки 50–х характеризуються початком поступового пом’якшення практик державного нормування сімейних відносин, лібералізації суспільного життя, що сприяло створенню цивілізованіших умов життєдіяльності населення та його відтворення. Незважаючи на збереження принципів відносин держави та сім’ї, які продовжували базувалися на пріоритетності державних інтересів над індивідуальними та сімейними, методи жорсткого контролю над приватним життям населення відійшли у минуле.

Зокрема Указами Президії Верховної Ради СРСР скасовано кримінальну відповідальність за підпільний аборт (1954 р.), дозволено аборт за медичними і соціальними показаннями (1955 р.). Водночас посилюються заходи охорони материнства та дитинства, перш за все, збільшенням тривалості та введенням нових соціальних відпусток (у зв’язку з вагітністю та пологами, по догляду за хворою дитиною) [3, с. 96]. У 1969 році Кодексом про шлюб і сім’ю УРСР значно спрощено процедуру розлучення, узаконено штучне переривання вагітності за особистим вибором жінки, закріплено режим загальної власності для подружжя, врегульовано аліментні відносини тощо.

Початок 70–х років ХХ ст. ознаменувався трактуванням демографічної політики в СРСР як важливої складової частини соціально-економічної політики, управління розвитком народонаселення. “В урядових документах у 70–80 роки неодноразово декларувалася стурбованість загостренням проблем народонаселення та підкреслювалася



необхідність здійснення більш активної демографічної політики, яка враховувала б регіональні особливості. Здійснювані заходи були орієнтовані на створення кращих умов для зростання населення та виховання підростаючих поколінь, посилення державної допомоги сім'ям з дітьми, скорочення смертності та захворюваності, удосконалення охорони материнства та дитинства тощо” [8, с. 185].

Разом з тим, мета демографічної політики пов'язувалася в основному з проблемами формування трудових ресурсів. Саме їх дефіцит, який спостерігався у 80-х рр., зумовлював посилення уваги до демографічної політики та сім'ї. Типовий приклад таких поглядів в урядовій постанові про соціальний розвиток села (1988 р.), де зокрема до мети демографічної політики було включено “стимулювання народжуваності в труднедостатніх районах” [8, с. 185].

До 1981 року засоби демографічної політики зводилися, по суті, до економічної та моральної підтримки, заохочення багатодітності, надання допомоги малозабезпеченим сім'ям (з 1974 року). Проте “в тій формі та в тих розмірах, у яких ця допомога здійснювалася, вона не давала ні соціального, ні демографічного ефекту” [8, с. 185–186].

Комплекс заходів демографічної політики, введений у 1981–1983 рр. містив нові підходи підтримки сім'ї. Офіційне трактування мети прийнятих заходів полягало у “створенні кращих умов для зростання населення та виховання підростаючих поколінь” [8, с. 186]. Відповідно до заявленої позиції державна допомога сім'ям з дітьми включала одноразові виплати, починаючи з народження першої дитини (а не третьої, як було раніше), при цьому збільшено у п'ять разів допомогу при народженні третьої дитини; частково оплачувана відпустка по догляду за дитиною до одного року незалежно від черговості народження, доходів та інших характеристик сім'ї; пільги працюючим жінкам-матерям, зокрема додаткові дні до чергової відпустки. Крім того, підприємствам та організаціям було надано право видавати сім'ям безвідсоткові грошові кредити. Окреслено заходи щодо пропагандистської підтримки сім'ї та сімейних цінностей.

Реалізація цих заходів у поєднанні з відповідною віковою структурою населення сприяла зростанню загальної кількості народжень та частки народжених других і третіх дітей, що породжувало ілюзію успішності демографічної політики.

Однак, як слушно зазначає професор демографії В. Стещенко, усі демополітичні ініціативи радянського уряду не тільки не загальмували падіння рівня народжуваності в колишньому СРСР, але навіть не відбилися досить тривало і суттєво на її загальному рівні [6, с. 4].

Так, короткочасне підвищення народжуваності було викликано не зміною існуючих установок на дітонародження, а переважно реалізацією відкладених народжень, демографічна ефективність допомоги на дітей швидко зменшувалася. Відповідно з кінця 80-х років почався новий етап зниження народжуваності. Для призупинення цього процесу влада змушена була запроваджувати додаткові заходи щодо охорони материнства та дитинства, зокрема збільшення соціальних відпусток, підвищення розміру старих та запровадження додаткових видів допомоги сім'ям з дітьми.

Як *висновок*, варто зазначити, що в Україні за радянських часів демографічна політика ґрунтувалася на вузькому розумінні відтворення населення як балансу народжень та смертей. Тому була зорієнтована в основному на підвищення народжуваності переважно шляхом надання допомоги сім'ям з дітьми, запровадження соціальних відпусток, регулювання штучного переривання вагітності. Однак здійснювана у такій формі демографічна політика не забезпечувала досягнення мети демографічного розвитку. Вона ґрунтувалася на її розумінні як окремої сфери впливу на відтворення населення, а тому не була й не могла бути ефективною. Отже, історичний досвід підтверджує необхідність здійснення демополітики як особливої спрямованості, демографічної орієнтації соціально-економічної політики держави. Саме такий підхід забезпечуватиме підвищення ефективності державного впливу на процеси відтворення населення.



Подальше вивчення проблем демографічної політики потребує здійснення, зокрема, наукових розвідок з питань міжнародного досвіду державного впливу на перебіг демографічних процесів з метою визначення та впровадження у вітчизняну практику у сфері демовідтворення найбільш ефективних її елементів.

Список використаних джерел

1. Чуйкина, С. Быт неотделим от политики: официальные и неофициальные нормы половой морали в советском обществе 1930–1980-х годов [Текст] / С. Чуйкина // В поисках сексуальности : сб. ст. / [под ред. Е. Здравомысловой и А. Темкиной]. — СПб., 2002. — С. 108–120.
2. Рабжаева, М. В. Историко-социальный анализ семейной политики в России XX века [Текст] / М. В. Рабжаева // Социологические исследования. — 2004. — № 6. — С. 89–97.
3. Чеховська, І. В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації [Текст] : монограф. / І. В. Чеховська ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Кам'янець-Подільський : Рута, 2013. — 734 с.
4. Слюсар, Л. І. Модернізація шлюбу і сім'ї в Україні: особливості радянського періоду [Текст] / Л. І. Слюсар // Демографія та соціальна економіка. — 2013. — № 1 (19). — С. 17–27.
5. Журженко, Т. Ю. Социальное воспроизводство и гендерная политика в Украине [Текст] / Т. Ю. Журженко. — Х. : Фолио, 2001. — 239 с.
6. Стещенко, В. С. До питання про концепцію національної демографічної політики / В. С. Стещенко, В. П. Піскунов // Демографічні дослідження. Вип. 18. — К. : Ін-т економіки НАН України, 1996. — С. 3–42.
7. Демографія [Текст] : навч. посіб. / [Назарова Г. В. та ін.] ; Харк. нац. екон. ун-т. — Х. : Вид-во ХНЕУ, 2011. — 220 с.
8. Современная демография [Текст] : учебн. для студ. ун-тов / ред. А. Я. Кваша, В. А. Ионцева. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1995. — 272 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 23 від 20 травня 2014 року)*

Надійшла до редакції 29.05.2014

Мельничук Л. М. Исторический генезис демографической политики в Украине: особенности советского периода

Рассмотрено вопросы об основных принципах формирования демографической политики в Украине в советское время. Выяснено ее целевую направленность, которая заключалась в стимулировании рождаемости населения. Определена инструментальная наполняемость демографической политики указанного периода, в частности, использование денежных выплат семьям с детьми, налоговых рычагов влияния, обеспечение развития служб ухода за детьми, предоставление родителям социальных отпусков и т.д. Осуществлена общая оценка государственного воздействия на демографические процессы. Доказано неэффективность внедрения демографической политики, которая рассматривалась лишь как отдельная сфера влияния на демопроект. Поэтому такая политика не обеспечивала достижение целей демографического развития. Обоснована необходимость формирования и реализации демополитики как особой направленности, демографической ориентации социально-экономической политики государства. Именно такой подход обеспечит повышение эффективности государственного влияния на процессы воспроизводства населения.

Ключевые слова: демографическая политика, государственное регулирование демографических процессов, инструменты демографической политики, демографическое развитие.



Melnychuk, L. M. The Historical Origins of Population Policy in Ukraine: Features of the Soviet Period

In the article the question of the basic principles of the formation of population policy in Ukraine in the Soviet period are considered. The goal orientation of population policy, which was to stimulate the fertility rates, is found. The tools of population policy during this period are determined: family cash benefits, tax reductions, services of child care, maternity and parental leave and more. The total evaluation of effect on the demographic processes is implemented. It is proved the inefficiency of the implementation of population policy, which was seen only as a separate sphere of influence on demographic processes. Therefore, this policy did not provide the objectives of demographic development. It is grounded the must of forming and implementing population policy as a special focus, demographic orientation socio-economic policy. This approach will provide improve the efficiency of state influence on the processes of reproduction.

Keywords: *population policy, state regulation of demographic processes, tools of population policy, population development.*

