

УДК 342:314(477)

Антонова О. Р. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського, м. Київ;
Пашко Д. В. – доктор економічних наук, доцент кафедри гуманітарних і загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Констатовано кризовий стан сучасної демографічної ситуації в Україні. Проаналізовано конституційно-правові засади регулювання демографічних процесів. На прикладі застосування синергетичного підходу запропоновано активізувати діяльність уповноважених суб'єктів правотворчого та правозастосовного процесів у цьому напрямі на підставі соціального партнерства сім'ї, держави та громадськості.

Ключові слова: демографічні процеси, демографічна ситуація, сімейні правовідносини, правове регулювання, конституційно-правові засади, громадський контроль, синергетичний підхід.

Для українського народу, як і для більшості народів світу, ХХІ століття стало періодом суттєвих демографічних змін, що позначилися на сімейних відносинах. Однак протягом тривалого часу наша держава фактично не застосовувала дієвих засобів впливу на демографічну ситуацію, що призвело до низки загрозливих тенденцій. Державна служба статистики України наводить такі дані: а) в Україні тривалість життя становить 71 рік, що на 10 років менше, ніж у країнах Західної Європи; б) природний приріст населення 2015 року зменшився на 183 тис. осіб, проте в 1991 році він становив 39,1 тис. осіб; в) Україна має один із найнижчих рівнів народжуваності у світі (для підтримання стабільної чисельності населення народжуваність має бути майже вдвічі вищою); г) рівень дитячої

смертності в Україні вдвічі вищий за середній в Європі; д) кількість зареєстрованих шлюбів щороку зменшується – від 493,1 тис. у 1991 році до 299,5 тис. у 2016 році, проте стрімко зростає орієнтація на неформальні шлюбно-сімейні відносини; е) частка дітей, народжених жінками, які не перебували в зареєстрованому шлюбі, становить 20,6 %, що на 9,4 % більше ніж у 1991 році [1].

Ураховуючи динаміку розвитку демографічних процесів, слід констатувати, що стан сучасної демографічної ситуації в Україні є кризовим, оскільки рівень народжуваності не забезпечує навіть суто відтворення, тобто кількісний показник кожного наступного покоління є меншим, ніж попереднього. Нині п'ятирічних дівчаток менше, ніж 75-літніх жінок [2]. Якщо не вжити негайно системних заходів щодо забезпечення демографічної стабільності в суспільстві, то ситуація в Україні може стати катастрофічною – до 2025 року кількість населення зменшиться на 20 % [3].

Критичність демографічної ситуації передбачає вироблення новітніх підходів до формування та реалізації демографічної складової сімейних правовідносин, оскільки відсутність механізму розв'язання цієї проблеми унеможливило компенсування втрат населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою статті свідчить, що проблемам демографії та факторам, що на неї впливають, присвячено чимало праць зарубіжних і вітчизняних науковців, зокрема А. Авчухової, О. Бандурки, М. Білинської, А. Борисова, О. Бреєва, Д. Валентей, Л. Васильєвої, Н. Волгіна, О. Волкова, Б. Волоса, Д. Ворони, І. Голубєва, А. Дегтяря, Л. Дорошенка, Л. Жаліло, Н. Зверева, І. Веселкова, В. Єлізарова, Д. Карамішева, О. Коломієць, Я. Кондратьєва, О. Кочеміровської, Б. Крімера, Е. Лібанова, О. Малиновської, Г. Махоріна, В. Медкова, С. Мосьондз, Ю. Муромцева, З. Надюка, С. Ничипоренко, В. Олефір, П. Прокопенко, В. Скуратівського, Л. Сенченко, І. Сімоненко, О. Петроє, С. Пирожкова, О. Пономаренко, Т. Попченко, Н. Рингач, Ю. Римаренко, І. Солоненко, В. Стешенко, Л. Хомич, Г. Часник, А. Щербакова та інших. Попри те, що демографічні питання досить ґрунтовно висвітлені в працях науковців, нерегульованою залишилася нормативно-правова база, що забезпечує демографічні процеси в сімейних правовідносинах.

Саме тому метою статті є визначення конституційно-правових засад регулювання демографічних процесів в Україні

з метою їх удосконалення та забезпечення ефективних інструментів реалізації на практиці.

Демографічне законодавство ґрунтується на Конституції України, відповідно до ст. 3 якої людина, її життя та здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека визнано найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини, а також їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

У контексті нашого дослідження доцільно проаналізувати окремі статті Основного Закону України. Так, у ст. 3 зазначено: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості».

Відповідно до ст. 24 Конституції України, жінкам надано рівні з чоловіками можливості в громадсько-політичній і культурній діяльності, здобутті освіти, професійній підготовці, праці та винагороді за неї. Ця рівність забезпечується завдяки: спеціальним заходам щодо охорони праці та здоров'я жінок, встановлення пенсійних пільг; створенню умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовому захисту, матеріальній і моральній підтримці материнства й дитинства, зокрема надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

До того ж, у зазначеному Законі йдеться про те, що кожна людина має право на життя (ст. 27), ніхто не може зазнавати втручання в його особисте й сімейне життя (ст. 32). Тут також зафіксовано право кожного на: достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48); охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також на вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (ст. 50).

Конституційними нормами визначено, що шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки й чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права та обов'язки в шлюбі й сім'ї. Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти мають

піклуватися про своїх непрацездатних батьків. Сім'я, дитинство, материнство та батьківство охороняються державою (ст. 51), що безпосередньо пов'язано з процесом народження дітей. Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони в шлюбі чи поза ним (ст. 52).

Сімейних правовідносин і демографічних процесів стосується, звісно, й низка інших положень (право на освіту, свобода літературної, художньої, наукової, технічної творчості тощо). Однак Основний Закон не розкриває сутності й змісту цих відносин і процесів.

Отже, можна стверджувати, що на конституційному рівні регламентовано лише загальні засади шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства та соціального захисту сімей [4].

Правове регулювання окремих демографічних процесів забезпечує низка законів і законодавчих актів соціальної, сімейної, трудової та інших сфер. Зокрема, у досліджуваній сфері правового регулювання діють закони України «Про відпустки» [5], «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [6], «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії» [7], «Про зайнятість населення» [8], «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» [9], «Про прожитковий мінімум» [10], Кодекс законів про працю України [11], відповідні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України чи інших органів влади.

Водночас можна констатувати наявність певних прогалин у сфері демографічної складової сімейних правовідносин, наприклад, з огляду на можливість поєднання батьками праці з процесом виховання дітей. Так, у Законі України «Про зайнятість населення» зафіксовано правила й норми щодо працевлаштування одиноких матерів за наявності дитини віком до 14 років, але вони мають за мету не надання належних умов для здійснення жінками-матерями трудової діяльності, а саме забезпечення соціального захисту осіб, неспроможних самостійно зайняти конкурентоспроможну нішу на ринку праці. Також немає жодного положення щодо чоловіків, які виховують дітей самостійно, що суперечить принципу гендерної рівності. Те саме стосується Кодексу законів про працю України, зміст якого свідчить про відсутність засобів і заходів з боку держави,

здатних заохотити чоловіків займатися сімейними справами та стати повноправними учасниками процесу виховання дітей.

Така прогалина знижує репродуктивну вмотивованість і сприяє посиленню тенденції збільшення кількості розлучень, цивільних шлюбів та матерів, які народжують дітей не перебуваючи в шлюбі. Задля надання рівних умов чоловікам і жінкам у питанні трудової діяльності і в процесі виховання дітей необхідно, на нашу думку, удосконалити норми про поєднання материнства й батьківства з трудовою діяльністю, умовами праці для осіб із дітьми. Це, по-перше, дасть змогу розв'язати проблему гендерної дискримінації у сфері зайнятості; по-друге, сприятиме подоланню стереотипу, згідно з якими жінки-матері не можуть працювати на рівні з чоловіками; по-третє, надасть можливість покращити своє матеріальне становище сім'ям з дітьми, зокрема матерям чи чоловікам, які перебувають у декретній відпустці або у відпустці по догляду за дитиною; по-четверте, допоможе подолати психологічний бар'єр щодо народження наступних нащадків (страх утратити роботу або побоювання неможливості повернення на попереднє місце роботи). Усе це сприятиме підвищенню рівня народжуваності та водночас бажання продовжувати трудову діяльність особами, які мають дітей.

Окрім умов працевлаштування та здійснення трудової діяльності, для осіб, які мають малолітніх дітей, важливим є питання влаштування дітей до закладів, які надають послуги з догляду за дітьми дошкільного віку. Основним законодавчим актом, який визначає систему цих закладів, є Закон України «Про дошкільну освіту» [12]. Відповідно до ст. 3 цього Закону, держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах у межах державних вимог до змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти (базового компонента дошкільної освіти) та обов'язкову дошкільну освіту дітей старшого дошкільного віку, а також сприяє розвитку та збереженню мережі дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності.

Однак однією з нагальних проблем у галузі дошкільної освіти є недостатня кількість дошкільних навчальних закладів, що вимагає розширення їх мережі за рахунок інших форм власності. Зокрема, у ст. 11 Закону передбачено дошкільні заклади, засновані на приватній формі власності фізичними особами з високими моральними якостями, які мають відповідну

вищу педагогічну освіту, ліцензію на право надання освітніх послуг у сфері дошкільної освіти та фізичний стан здоров'я яких дає змогу виконувати обов'язки педагога [12]. Водночас розширення мережі типів дошкільних закладів вимагає вдосконалення законодавчої бази їх діяльності. У вітчизняному законодавстві визначено лише порядок їх створення через ліцензування та здійснення заходів контролю шляхом проведення відповідних атестацій. У сучасних умовах таких засобів недостатньо для того, щоб розвивати ці види послуг.

За часів незалежності України не було розроблено жодної комплексної цільової програми демографічного розвитку. Концепція та стратегія демографічного розвитку, дія якої закінчилась у 2015 році, мала переважно рамковий характер, не містила конкретних заходів і очікуваних результатів, а лише визначала пріоритетні напрями діяльності органів державної влади в демографічній сфері.

Тому в умовах фінансово-економічної кризи та загострення демографічних проблем важливо по-новому підійти до розроблення демографічних програм і нормативно-правових актів. Зокрема, розв'язання актуальних проблем української родини повинно відбуватися на засадах соціального партнерства сім'ї, держави й громадськості. Причому громадськість має не лише здійснювати контроль за рівнем, обсягом та адресністю державної допомоги сім'ям, а й сама ініціювати заходи зі стабілізації демографічної ситуації в державі, адже в Україні зареєстровано понад 100 просімейних організацій, батьківських комітетів, просвітницьких і громадських об'єднань. Прикладом таких лобістських зусиль громадськості стали збільшення одноразової допомоги сім'ям у разі народження дитини (2016 року виплата на одну дитину становила 10 320 грн) [13].

Поліпшити демографічну ситуацію в державі дасть змогу реалізація комплексу різноманітних правових заходів, що визначають порядок регулювання демографічних процесів. Ідеться, зокрема, про:

– заходи попереджувального (превентивного) характеру (планування сімейної політики, стандартизація сімейних правовідносин, державний облік рівня народжуваності, багатодітних сімей);

– заходи регулюючого характеру (встановлення віку одруження, з'ясування умов розлучення, майнових прав матері та дітей у разі розірвання шлюбу);

– заходи стимулюючого характеру розвитку ринку соціальних сервісів (отримання ліцензій, сертифікатів, атестатів, довідок, посвідчень, збільшення пільг для родин із дітьми тощо);

– заходи призупиняючого характеру (офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, припинення протиправної поведінки, взяття на облік певних категорій сімей);

– заходи забезпечувального характеру (створення сприятливих умов для поєднання батьківських обов'язків і професійної зайнятості, розвиток ринку соціальних сервісів, урегулювання ринку житла, сприяння освіченості сімей, здійснення заходів у сфері поліпшення здоров'я, зниження смертності й підвищення тривалості життя населення);

– заходи законодавчого характеру (демографічна та гендерна експертиза всіх законопроектів Верховної Ради України, проектів указів Президента України, які стосуються прав та інтересів населення);

– заходи щодо узгодження норм права за предметом правового регулювання (або за галузями права), що допомагають подолати колізії в законодавстві (правове поле галузі охорони здоров'я з мінімальним віком початку трудової діяльності та реєстрацією шлюбу, міграційні й освітні реформи відповідно до потреб розвитку людського потенціалу держави та регіону тощо).

Водночас важливо активізувати впровадження заходів громадського реагування на ефективність демографічних процесів, а саме:

– законотворчі заходи (лобіювання важливих для громадськості питань демографічного спрямування та залучення членів сім'ї в соціум, громадська експертиза й громадський моніторинг законопроектів);

– заходи правозахисного характеру (проведення адвокатських кампаній з питань прав та інтересів населення);

– заходи контрольного характеру (здійснення контролю за діяльністю органів влади, рівнем, обсягом та адресністю державної допомоги сім'ям, стабілізацією демографічної ситуації в державі).

Означені стратегії демографічного розвитку розраховані на довгострокову перспективу (10–15 років). Проте строки їх реалізації можна буде скоротити завдяки активній участі в запропонованих заходах громадськості. Особливість реалізації таких заходів в Україні полягає в застосуванні синергетичного підходу, що ґрунтується не на односторонньому впливі уповноваженого суб'єкта стосовно визначеного об'єкта (сім'ї), а на основі двосторонньої взаємодії, де імперативний метод змінюється широким спектром диспозитивних можливостей. За таких умов сім'я слугує автономним суб'єктом.

Таким чином, імперативний метод радянського правління в стосунках «держава – сім'я» поступово втрачає актуальність, перетворюючись на сучасну «диспозитивну ідеологію сімейних правовідносин». Сім'ю усвідомлюють не як підпорядкований інтересам держави об'єкт, а як суб'єкт правовідносин, чийм інтересам служить держава (причому не окремим її членам, а сім'ї загалом).

Таку систему та всі пов'язані з нею відносини, на нашу думку, слід сприймати як єдине ціле, у комплексі та взаємодії елементів між собою. Застосовуючи синергію в такій системі, зрештою можна досягти ефекту, який полягає в тому, що під час взаємодії двох або більше факторів їхню дію істотно перевершує ефект кожного окремого компонента у вигляді простої їх суми. Таке комбіноване використання декількох взаємоузгоджених стратегій, за словами творця синергетичного напрямку, професора Штутгартського університету Германа Хакена, «виявляється більш корисним, ніж ізольоване впровадження якоїсь однієї, адже 2+2 швидше дорівнює 5 або 6, ніж 4» [14].

Здійснений аналіз нормативно-правових актів та практики їх реалізації засвідчує наявність певної законодавчої бази у сфері демографічних процесів. Однак розвиток демографічних і сімейних відносин, їх специфіка зумовлюють необхідність удосконалення конституційно-правових засад чинних нормативно-правових актів. Останнім притаманні розрізненість та асистемність. Саме тому вони не завжди діють на практиці, тобто іноді вирізняються декларативним і віддаленим від реального життя характером. Сподіваємось, що запропонований комплекс правових заходів та законодавчих ініціатив сприятиме покращенню демографічних процесів та їх законодавчих засад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Статистична інформація 1991–2016 рр. [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України : [сайт]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html. – Назва з екрана.
2. Україна – 2020: демографічний та міграційний виміри безпеки : аналіт. записка УІПП. – Київ, 2012. – 20 с.
3. Часник Г. В. Необхідність демографічної політики в Україні та пріоритетні напрями її проведення [Електронний ресурс] / Г. В. Часник // Держава та регіони. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtrdu/2011_2/DU211_15.pdf. – Назва з екрана.
4. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21 листоп. 1992 р. № 2811-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.
6. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27 берез. 2014 р. № 1166-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20–21. – Ст. 745.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
8. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15 лип. 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 38. – Ст. 348.
9. Про відпустки : Закон України від 15 листоп. 1996 р. № 504/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 4.
10. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 груд. 1971 р. 3 322-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>. – Назва з екрана.
11. Про зайнятість населення : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5067-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.

12. Про дошкільну освіту : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2628-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – Ст. 259.

13. Єдиний реєстр громадських формувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/18501>. – Назва з екрана.

14. Хакен Г. Тайны природы. Синергетика: учение о взаимодействии / Г. Хакен. – Ижевск : ИКИ, 2003. – 320 с.