

ХАРАКТЕРИСТИКА ЧИННИКІВ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні, серед яких автор виділяє: нормативний, організаційний, економічний, політичний, соціально-психологічний та морально-ідеологічний фактори.

Ключові слова: демографічна політика, впровадження політики, ефективність державної політики, корупція.

Становлення України як суверенної незалежної соціальної держави відкрило нову сторінку в її демографічній історії, що водночас ставить вимогу до підвищення відповідальності за демографічне сучасне і майбутнє народу України. Досягти цієї великої мети можливо лише шляхом посиленої уваги на державному рівні до проблем демографічного розвитку.

Попри певні позитивні зрушення, демографічна ситуація в Україні залишається складною. За даними Державного комітету статистики України, щороку в державі помирає понад 700 тис. громадян. Якщо у 1993 р. населення України становило 52,2 млн, то сьогодні, станом на 1 жовтня 2010 р., — лише 45,8 млн. осіб [1]. Власне тому формування та впровадження ефективної національної демографічної політики має стати пріоритетом для держави.

Значний внесок у дослідження проблематики сутності та змісту демографічної політики, її формування та реалізації зробили вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких такі економісти, демографи, медики, управлінці, як Г. А. Баткіс, Е. М. Лібанова, В. М. Медков, В. В. Сімоненко та ін. На жаль, науковці юридичного спрямування приділяють недостатньо уваги цій актуальній проблемі нашої сучасності. Отож, окресле-

на проблема є недостатньо дослідженою, проте — важливою й актуальною.

Мета цієї статті — аналіз і характеристика чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні.

Ефективність адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні доцільно оцінювати не за затраченими зусиллями й коштами, а передусім за рівнем нормалізації процесів відтворення населення у бажаному для держави напрямку, досягненням сталого демографічного розвитку. Саме тому визначення чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання у вказаній сфері, має вирішальне значення.

Слушним, на нашу думку, буде спершу розглянути теоретичне розуміння категорії впровадження державної політики загалом — тим, щоб скласти уявлення про ефективність демографічної політики як окремого напрямку політики держави.

Підтримуючи позицію вітчизняного політолога О. Л. Валевського, вважаємо, що невід'ємною складовою успішності політики є її втілення. Втім, саме це є найуразливішою рисою сучасного стану державної політики в Україні [2, с 34].

Усі етапи циклу політики є надзвичайно важливими й відповідальними: від моменту внесення проблеми до урядового порядку денного до процесу проведення моніторингу результатів впровадження політики. Стадії циклу політики є взаємопов'язаними, і адекватність підготовки та проведення кожного попереднього циклу безпосередньо впливає на ефективність наступного. Однак окремої уваги заслуговує фаза втілення політики в життя, оскільки саме від якості здійснення політики залежить досягнення поставлених результатів.

Упровадження політики відбувається шляхом застосування конкретного інструментарію, визначеного законодавчо. Як свідчить аналіз політичного процесу в Україні, за останніх двадцять років фактично не існувало чіткого механізму впровадження державної політики. Застосування в Україні прийнятих у західних суспільствах інструментів впровадження державної політики перебуває лише на початковій стадії [3, с 17].

За висновками багатьох експертів та урядовців, механізми розроблення державної політики в Україні належним чином не унормовані, механізми впровадження подекуди є незрозумілими для виконавців, нерідко відсутня робота із забезпечення належної прозорості впровадження державної політики [2, с 39].

Крім того, усталеного визначення «впровадження політики» поки що не сформульовано. Загалом дане поняття вживається як процес досягнення встановлених відповідними нормативно-правовими актами цілей державної політики шляхом використання усіх узаконених форм діяльності та залучення необхідних учасників. Слід також зазначити, що специфічною рисою сфери політики є відносна сталість і загальнозрозумілість проблем і цілей на противагу нечіткій визначеності зрештою і механізмів упровадження [4, с 94].

Отже, інструментами державної політики є специфічні засоби, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується у життя. За визначенням шведського професора Е. Ведунга, інструментами державної політики є набір методів, за допомогою яких органи державної влади здійснюють свої повноваження, намагаючись досягти соціальних змін чи вибороти певну підтримку [5, с 144]. Це визначення підкреслює ще одну особливість етапу впровадження політики: на цій стадії основну відповідальність за реалізацію завдань несе адміністративний апарат а це — традиційна сфера адміністративно-правового регулювання, і, таким чином, у фазі здійснення державна політика набуває статусу державного управління [4, с 26]. Або, іншими словами: адміністративно-правове регулювання демографічної політики варто розглядати як владний механізм упровадження державної політики у цьому напрямі.

На думку політолога О. Л. Валєвського, найважливішим фактором успіху у впровадженні політичної програми є якість не

тільки розроблення її концепції, а й чітко продуманий механізм впровадження, який складається з комплексу заходів: організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних [2, с 364-365].

На нашу думку, демографічна політика в Україні виявиться ефективною лише за умови, якщо діяльність органів адміністративно-правового регулювання приведе до розв'язання завдань, що стоять перед нею, і бажаного суспільно корисного результату. При цьому ефективність не повинна оцінюватися тільки за самим фактом збільшення народжуваності. Особливо важливим під час оцінювання ефективності вбачається комплексний характер поставленого завдання: не тільки зростання народжуваності, а й формування умов для: досягнення природного приросту населення (перевищення кількості народжених над померлими), поліпшення стану здоров'я громадян, збільшення тривалості життя, співвідношення населення у різних вікових групах, позитивного соціально-економічного та психологічного самопочуття населення.

Отже, адміністративно-правове регулювання, як і кожен конкретний вид діяльності, за своєю сутністю і результатами має бути ефективним — в цьому полягає його призначення.

Рівень ефективності адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні зумовлений складною взаємодією багатьох чинників — нормативного, організаційного, економічного, політичного соціально-психологічного та морально-ідеологічного.

З-поміж основних чинників, що впливають на ефективність впровадження демографічної політики, передусім виділимо нормативний, сутність якого полягає в наявності відповідної якісної правової бази. Саме право встановлює міру поведінки людей, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) органів адміністративно-правового регулювання, їх структурних підрозділів і службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату адміністративно-правового регулювання, закріплює найраціональніший процес регулювання, підтримує належну органі-

зованість і дисципліну учасників процесу регулювання. Ось чому без знання правового чинника не можна визначити і здійснити на практиці систему заходів із підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання.

Корупція з її масштабами та наслідками є організаційним чинником, що дестабілізує суспільне життя в Україні. Норми статті 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. визначають, що під корупцією розуміється діяльність уповноважених на виконання функцій держави осіб, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [6].

Також організаційним чинником, який істотно впливає на ефективність адміністративно-правового регулювання демографічної політики, є неефективне управління бюджетними коштами і їх використання. Більшість бюджетних правопорушень у вказаній сфері набула системного характеру. Найбільш показовими видами неефективного використання коштів державного бюджету є неефективне використання бюджетних коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень; неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування та планування; неефективне використання коштів на придбання основних засобів (обладнання); неефективне використання коштів Державного бюджету України через тривале їх утримання без застосування на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів та на поточних рахунках підвідомчих організацій, а також тривале невикористання фінансування з Державного бюджету України; повернення наприкінці року невикористаних коштів до державного бюджету; неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів тощо.

Як встановлено аудитом, проведеним Рахунковою палатою у грудні 2008 — лютому 2009 рр., для державного регулювання у сфері дітей, молоді, жінок та сім'ї діє значна кількість державних програм, які носять декларативний характер, а виконання передбачених ними заходів не впливає на вирішення соціальних проблем. Усупереч вимогам Закону України «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 р., Урядом до цього часу не

розроблено та не затверджено норми і нормативи щодо соціального становлення і розвитку молоді.

Унаслідок невиконання плану надходжень видатки за деякими бюджетними програмами спеціального фонду не проводилися або проводились у обсягах, значно менше планових.

Зокрема, Міністерством охорони здоров'я України на заходи з подолання епідемії туберкульозу та СНІДу використано 10,3 млн грн або 7,6 % річних планових призначень (135,7 млн грн), Міністерством освіти і науки України на заходи щодо модернізації системи загальної середньої освіти — 7,1 млн грн або 14,2 % (50 млн грн); Державним департаментом з питань виконання покарань на заходи з подолання епідемії туберкульозу та СНІДу в установах кримінальної системи — 3,2 млн грн або 23,5 % (13,5 млн грн) [7].

Економічними чинниками, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання у сфері демографічної політики, є незначні обсяги бюджетного фінансування конкретних програм демографічного розвитку, фінансова криза останніх років, відсутність дієвого фінансового механізму реалізації демографічної політики в Україні тощо.

Як слушно зауважує науковець О. М. Волкова, фінансовий механізм реалізації демографічної політики в Україні перебуває на первинній стадії розвитку, характеризується більш чіткими тактичними заходами фінансового впливу на мотивації населення щодо подолання демографічної кризи, ніж стратегічними та функціонує в межах загальної системи соціального захисту населення [8, с 18].

До групи політично-правових чинників необхідно насамперед віднести загальну стабільність громадянського суспільства в Україні. Доцільно зазначити, що нестабільність в економіці, політиці прямо й опосередковано позначається на соціальній, економічній та духовній сферах суспільства, зокрема на впевненості пересічного громадянина в завтрашньому дні. Тим більше, що впродовж останніх років ми спостерігаємо надзвичайну нестабільність на політичній арені та лобювання своїх інтересів політиками та державними діячами. При цьому не враховуються прогнози науковців у цій сфері, а тому, звичайно, нерозуміння демографічних показників сьогодення призводить до постановки недосяжних

цілей і неефективного використання коштів державного бюджету в цьому напрямі.

До соціально-психологічного та морально-ідеологічного чинників можна віднести показники, що впливають на рівень соціальної активності молоді сім'ї, а саме:

- кількість дітей і наявність репродуктивної установки в сім'ї;
- освітній і кваліфікаційний рівень молоді сім'ї;
- потенційний рівень стабільності молоді сім'ї і т. ін.

Соціально активна молода сім'я — це сім'я, яка має потенційні можливості для реалізації своєї настанови щодо народження та виховання дітей, а також можливості сприяти інноваційному розвитку суспільства у найближчій та віддаленій перспективі.

Тому об'єктом управлінського впливу у сфері демографічної політики повинна бути саме сім'я, а не дитина чи жінка, а тим більше не абстрактні показники відтворення населення.

Не можна не погодитись з думкою академіка Е. М. Лібанової, що країні потрібна цілісна, науково обґрунтована соціально-демографічна політика, основою якої щодо народжуваності стане створення умов для народження і виховання необхідної для суспільства і бажаної для сім'ї кількості дітей [9].

Висновок. Проаналізувавши низку чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні, є підстави стверджувати про відсутність ефективної комплексної демографічної політики держави, хоча деякі позитивні кроки все-таки здійснюються. Тому, звичайно, потрібно вдосконалювати як нормативно-правову основу демографічної політики, так і сам механізм адміністративно-правового регулювання демографічних процесів в Україні, що, власне, є предметом наших подальших наукових розвідок.

Статья посвящена анализу факторов, влияющих на эффективность административно-правового регулирования демографической политики в Украине, среди которых автор выделяет: норма-

тивный, организационный, экономический, политический, социально-психологический и морально-идеологический факторы.

Ключевые слова: демографическая политика, внедрение политики, эффективность государственной политики, коррупция.

This article analyzes the factors affecting effectiveness of administrative and legal regulation of population policy in Ukraine, including the author singles: regulatory, institutional, economic, political, socio-psychological moral and ideological.

Key words: population policy, implementation of policies, the effectiveness of public policy, and corruption.

Література

1. Статистична інформація демографічної ситуації в Україні // Офіційний сайт Державного комітету статистики України — www.ukrstat.gov.ua
2. Валевський О. Концептуальні засади розроблення державної політики: світовий досвід та вітчизняна практика // Вісник Національної академії державного управління. — 2004. — № 3. — С 33-42.
3. Баровська А. В. Впровадження політики: механізм, інструменти, технології // Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 3 (4). — С 17-24.
4. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. / кол. авт.; за заг. ред. В. Ребкала, В. Тертички. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 232 с
5. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульга. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с
6. Відомості Верховної Ради України від 22.08.1995. — 1995. — № 34, стаття 266.
7. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2008 рік // Бюлетень Рахункової палати України від 15.06.2009.
8. Волкова О. М. Фінансовий механізм реалізації демографічної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08/ Державна податкова адміністрація України; Національний ун-т держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2008. — 20 с
9. Котляр А. 50 мільйонів україно-китайців, або Про особливості демографічного популізму українських політиків // Дзеркало тижня. — № 51 (779). — 26 грудня. — 14 січня 2010. — <http://www.dt.ua/3000/3050/68172/>