УДК 314.15(477)

Бритова А.В.,

Классический приватный университет, аспирантка кафедры государственного управления и земельного кадастра (Украина, г. Запорожье)

Научный руководитель — **Ильяшенко В.А.,** Классический приватный университет; профессор кафедры государственного управления и земельного кадастра, доктор наук по государственному управлению, профессор (Украина, г. Запорожье)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В УКРАИНЕ

В статье осуществлен анализ организационно-правового обеспечения государственного регулирования демографических процессов в Украине и определены национальные приоритеты демографического развития.

Ключевые слова: демографические процессы, воспроизводство населения, рождаемость, смертность, миграция, качество населения, демографическая безопасность, демографические угрозы, демографическая политика, государственная программа демографического развития.

Программой действий Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 1994) предусмотрено создание в обществе государственного институционального механизма и благоприятной среды для преодоления демографического кризиса, в частности путем принятия решений всеми соответствующими правительственными учреждениями, реализующими экономическую, экологическую и социальную политику государства [1]. Однако в течение длительного времени в Украине государство фактически не применяло действенных механизмов влияния на демографическую ситуацию, что привело к углублению кризисного характера явления, разрушению основ и предпосылок процесса воспроизводства демографического и трудового потенциала Украины.

Демографическое законодательство, как и все другие отрасли права, базируется на Конституции Украины [2], которая определяет основы общественного и государственного устройства, систему государственных органов, порядок их образования и взаимоотношений со всеми субъектами общества и

отдельными гражданами. Так, согласно Конституции Украины [2], человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью (ст. 3). Каждый человек имеет право на свободное развитие своей личности, если при этом не нарушаются права и свободы других людей, и имеет обязанности перед обществом, в котором обеспечивается свободное и всестороннее развитие его личности (ст. 23). Каждый человек имеет право на жизнь (ст. 27). Государство обеспечивает свободу, неприкосновенность и достоинство личности. В Конституции закреплены права граждан по защите брака, семьи, материнства, отцовства и детства, определяются права и обязанности родителей по воспитанию, развитию и обучению детей (ст. 51 — 52). Женщинам предоставляются равные с мужчинами возможности в получении образования и профессиональной подготовки, в труде, в общественно-политической, культурной и других сферах деятельности.

Каждый имеет право на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи, включающий достаточное питание, одежду, жилье (ст. 48). Каждый имеет право на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование. Охрана здоровья обеспечивается государственным финансированием соответствующих социально-экономических, медико-санитарных и оздоровительно-профилактических программ. Государство заботится о развитии физической культуры и спорта, обеспечивает санитарно-эпидемическое благополучие (ст. 49). Каждый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда. Каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение (ст. 50).

В годы наиболее глубоких кризисных явлений в демографической сфере на уровне руководства государства в Украине сформировалось понимание катастрофических масштабов и последствий демографического кризиса, о чем свидетельствует принятие Кабинетом Министров Украины нескольких нормативных актов, которые утвердили концептуальные положения демографического развития.

Так, в 2004 г. Распоряжением Кабинета Министров Украины была одобрена Концепция демографического развития на 2005 — 2015 гг. [3], которая состояла из пяти частей:

1. Анализ современной демографической ситуации и оценка перспектив ее развития.

2. Задача демографического развития.

3. Реализация Концепции.

4. Основные приоритеты демографического развития.

5. Этапы реализации Концепции.

Однако указанная Концепция не была внедрена в жизнь, поскольку утратила силу еще во время первого этапа реализации, с принятием Стратегии демографического развития в период до 2015 г., утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 24 июня 2006 г. № 879 [4].

В Стратегии определено, что наиболее актуальной задачей демографической политики для Украины является уменьшение смертности населения, особенно мужчин трудоспособного возраста, увеличение продолжительности здоровой жизни, в частности продолжительности трудоактивной жизни. В Стратегии демографического развития Украины до 2015 года основными целями определены не рост численности населения и преодоление депопуляции, а улучшение качественных характеристик населения и гармонизация воспроизводства населения Украины на основе возрождения духовности украинской нации и национальных традиций, восстановление семейных ценностей, обеспечение нравственного здоровья семьи, воспитание сознательного отцовства и предотвращение социального сиротства.

Заслуживает внимания, что идея стратегии заключается не во внедрении традиционных мер по стимулированию рождаемости, а в подчинении всей социальной политики демографическим целям. Причем демографические цели понимаются более широко — как улучшение всех качественных характеристик населения.

Основные задачи Стратегии:

— повышение уровня рождаемости и развитие семьи;

— улучшение здоровья, снижение смертности и увеличение продолжительности жизни населения;

— регулирование миграционных процессов;

— преодоление негативных последствий старения населения;

— демографическое развитие регионов [4].

На наш взгляд, проанализированные Концепция и Стратегия не являются эффективными инструментами регулирования демографических процессов в Украине, поскольку имеют описательный и в большей степени декларативный характер. Непонятно, на кого направлены перечисленные мероприятия, не описаны целевые показатели, которые планируется достичь, не разработаны соответствующие механизмы их реализации, не определены исполнители и ответственные.

Итак, отдельный документ на уровне закона, регламентирующего демографическое правовое поле, на сегодняшний день еще не принят. Имели место отдельные попытки провести в парламенте проект закона «О демографической безопасности в Украине» (авт. А.Л. Деркач) в 2001 г. [5] и проект закона «О демографической безопасности Украины» (авт. А.Н. Волков, А.Н. Беловол) в 2003 г. [6].

Согласно проекту закона 2001 г. государственное управление в области обеспечения демографической безопасности осуществляется Кабинетом Министров Украины, Национальным комитетом народонаселения в области обеспечения демографической безопасности, Министерством труда и социальной политики Украины и его территориальными органами, местными советами, исполнительными и распорядительными органами и другими специально уполномоченными на то государственными органами в пределах своей компетенции в соответствии с нормативно-правовыми актами Украины.

Так, законопроектом было предусмотрено формирование нового специализированного органа — Национального комитета народонаселения, который является постоянно действующим органом при Кабинете Министров Украины, осуществляет координацию политики в области демографической безопасности и следит за выполнением положений настоящего Закона.

В программах демографической безопасности отражаются:

— оценка демографического развития и демографической политики за предыдущий период, а также характеристика демографической ситуации;

— реальные и потенциальные демографические угрозы;

— концепция Программы демографической безопасности на пятилетний период;

— политика в области охраны и обеспечения репродуктивных прав граждан;

— преобразования в области здравоохранения;

— политика в отношении пожилых людей, семьи, матери и ребенка;

— преобразования в области образования;

— миграционная политика;

— международное сотрудничество.

Национальная программа демографической безопасности утверждается Кабинетом Министров Украины и используется при разработке:

— Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Украины на долгосрочную перспективу;

— основных направлений социально-экономического развития Украины на долгосрочную перспективу;

— программ социально-экономического развития Украины на среднесрочную перспективу;

— прогноза социально-экономического развития Украины на краткосрочную перспективу.

В проекте закона 2003 г. целью демографической безопасности было определено создание условий, достаточных для предупреждения и нейтрализации демографических угроз.

Основными задачами обеспечения демографической безопасности являются:

— улучшение социально-экономических условий жизнедеятельности населения;

— поэтапное повышение государственных минимальных социальных стандартов в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального об-

служивания, социальной поддержки и социального обслуживания;

— оптимизация внешних и внутренних миграционных потоков населения;

— противодействие нелегальной миграции;

— содействие добровольному возвращению украинцев на этническую родину (по месту рождения);

— стимулирование привлечения и закрепления специалистов в сельской местности;

— формирование высоких духовно-нравственных стандартов граждан в области семейных отношений, повышение престижа семьи в обществе;

— обеспечение репродуктивных прав граждан и содействие формированию высоких репродуктивных потребностей населения.

Законопроектом предусматривалось создание уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам демографической политики в области обеспечения демографической безопасности, который в пределах своей компетенции:

— осуществляет мониторинг демографической безопасности в Украине и определяет степень демографических угроз;

— осуществляет координацию политики в области;

— разрабатывает предложения об основных направлениях государственной политики в области;

— обеспечивает координацию разработки и контроль за реализацией Национальной программы демографической безопасности;

— осуществляет методическое руководство по разработке программ демографической безопасности для административно-территориальных единиц;

— организует информационное обеспечение органов государственной власти и населения в области;

— развивает международное сотрудничество в области;

— осуществляет иные полномочия в области обеспечения демографической безопасности в соответствии с законодательством Украины.

Итак, эффективного законодательного акта, который бы комплексно урегулировал вопрос демографического развития, сейчас в Украине не принято. Впрочем, разрабатываются отдельные законы и подзаконные акты, посвященные урегулированию отдельных демографических проблем. Так, в Верховной Раде Украины принят за основу законопроект о национальном демографическом регистре населения, существует Решение Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15 июня 2007 г. «О направлениях государственной миграционной политики Украины и неотложных мерах по повышению ее эффективности», Решение Совета национальной безопасности и обороны Украины от 19 сентября 2007 г. «О мерах по преодолению демографического кризиса и развитию трудоресурсного потенциала Украины» и другие.

Несмотря на то, что в начале 2000-х гг. звучали предложения по созданию единого государственного органа, на который должны быть возложены функции реализации демографической политики во всей ее многогранности, до сегодняшнего времени такого органа не создано.

Однако при Совете национальной безопасности и обороны Украины была создана Межведомственная комиссия по вопросам преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала (далее — Комиссия), которая является его рабочим органом и работает на общественных началах [7].

Задачами Комиссии определены:

— анализ состояния и возможных угроз национальной безопасности Украины в вопросах преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала, а также состояния выполнения государственных программ и мероприятий, связанных с реализацией центральными и местными органами исполнительной власти государственной политики в соответствующих вопросах;

— обобщение международного опыта по формированию и реализации государственной политики в вопросах преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала;

— разработка и внесение Президенту Украины и Совету национальной безопасности и обороны Украины предложений относительно:

— определения национальных интересов Украины в вопросах преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала, осуществления мероприятий, направленных на совершенствование государственной политики в этих вопросах;
— совершенствования системы правового обеспечения вопросов улучшения демографической ситуации и развития трудоресурсного потенциала;
— организации и порядка взаимодействия министерств, других центральных органов исполнительной власти в вопросах преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала;
— совершенствования системы оперативного обеспечения Президента Украины информационно-аналитическими материалами по вопросам преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала.

К органам государственной власти, которые непосредственно оказывают влияние на формирование демографической ситуации, принадлежит Министерство социальной политики Украины, Министерство здравоохранения Украины, Государственная миграционная служба Украины.

Наибольшие полномочия в сфере регулирования демографических процессов имеет на сегодняшний день Министерство социальной политики Украины (далее — Минсоцполитики), которое является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной политики в сферах занятости населения и трудовой миграции, трудовых отношений, социальной защиты населения, по вопросам семьи и детей, а также защиты прав депортированных по национальному признаку лиц, которые вернулись в Украину [8].

Среди основных задач Минсоцполитики можно выделить следующие пункты, которые, на наш взгляд, непосредственно направлены на решение демографических проблем:

1) формирование государственной политики по обеспечению государственных социальных стандартов и государственных социальных гарантий для населения, координация разработки проектов прогнозов и государственных программ по вопросам социальной и демографической политики;

2) формирование и реализация государственной политики по регулированию рынка труда, процессов трудовой миграции, определение правовых, экономических и организационных основ занятости населения и его защиты от безработицы;

3) формирование и реализация государственной политики относительно определения государственных социальных гарантий прав граждан на труд, оплату труда, а также относительно нормирования и стимулирования труда, профессиональной квалификации работ и профессий, условий труда;

4) формирование и реализация государственной политики в сфере пенсионного обеспечения граждан;

5) формирование основных направлений государственной политики и осуществление в соответствии с законом государственного надзора в сфере общеобязательного государственного социального страхования, проведение социального диалога по вопросам формирования и реализации государственной социальной политики, регулирование социально-трудовых отношений;

6) формирование и реализация государственной политики относительно предоставления адресной социальной помощи уязвимым слоям населения, в том числе малообеспеченным и многодетным семьям;

7) формирование государственной политики в сфере предоставления социальных услуг пожилым людям, инвалидам, бездомным гражданам, другим социально уязвимым слоям населения;

8) формирование и реализация государственной политики в сфере социальной защиты ветеранов, инвалидов, пожилых людей, граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, жертв нацистских преследований, жертв политических репрессий, защиты прав депортированных по национальному признаку лиц, которые вернулись в Украину;

9) формирование и реализация государственной политики по вопросам семьи и детей;

10) формирование и реализация государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей женщин и мужчин;

11) участие в разработке и реализация государственной политики по предупреждению насилия в семье [8].

Большое значение для преодоления проявлений демографического кризиса является эффективная семейная политика. Гарантированная Конституцией государственная защита семьи, материнства, отцовства и детства определенным образом реализовывалась в рамках Государственной программы поддержки семьи на период до 2010 года и в отдельных направлениях социальной, молодежной, гендерной политики, здравоохранения, культуры, образования и т.д. Однако, учитывая, что реализация государственной политики должна приобретать не только программно-целевую, а прежде всего нормативно-правовую форму, по нашему мнению, необходимы разработка и принятие специального законодательного акта, который бы определял правовые, организационные и экономические основы государственной семейной политики, в частности ее цели, принципы, основные направления, организационный механизм внедрения, а также систему органов власти всех уровней, на которые возлагаются осуществление государственной семейной политики, их задачи, функции и полномочия и т.д.

Что касается программно-целевого аспекта формирования и осуществления государственной семейной политики, то в настоящее время существует необходимость разработки и внедрения Общегосударственной программы обеспечения развития семьи на долгосрочный период, которая будет охватывать комплекс мероприятий, направленных на реализацию государственной политики по решению проблем развития семьи, и должна утверждаться путем принятия соответствующего закона, согласованного с нормами Закона Украины «О государственных целевых программах» [9].

Для обеспечения помощи семьям, которые оказались в кризисной ситуации, в Украине создана Государственная социальная служба для семьи, детей и молодежи — правительственный орган государственного управления, который отвечает за внедрение и предоставление качественных социальных услуг семьям, детям и молодежи на всей территории Украины, координирует и инициирует многочисленные инновации в сфере их предоставления [10]. Однако необходимы дальнейшее расширение и улучшение качества его работы, развитие сети соответствующих учреждений и служб, надлежащее финансовое, кадровое, материально-техническое обеспечение, совершенствование механизмов предоставления социальных услуг, широкая информация о возможности получения помощи среди всех слоев населения. В первую очередь необходимо расширить сеть центров матери и ребенка, поскольку сейчас их мизерное количество, а функции, возложенные на них, крайне важны для сохранения биологической семьи, предупреждения социального сиротства в стране.

Учитывая опыт зарубежных стран, еще в 1992 г. был принят Закон Украины № 2811-XII «О государственной помощи семьям с детьми» [11], согласно которому государство назначало семьям с детьми следующие виды помощи:

— пособие по беременности и родам (предоставляется в размере 100% среднемесячного дохода (стипендии, денежного обеспечения, помощи по безработице и т.п.) женщины, но не менее 25% от размера установленного законом прожиточного минимума (ПМ) для трудоспособного лица из расчета в месяц);

— пособие при рождении ребенка начисляется исходя из размера прожиточного минимума для детей до шести лет, установленного на день рождения ребенка (предоставляется в сумме: кратной 30 размерам ПМ, — на первого ребенка; кратной 60 размерам ПМ — на второго ребенка; кратной 120 размерам ПМ — на третьего и каждого следующего ребенка (с 17.03.2011 г.);

— пособие при усыновлении ребенка (предоставляется в размере, установленном для выплаты помощи при рождении первого ребенка) (с 01.01.2009 г.);

— пособие по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста (предоставляется в размере, который равняется

разнице между прожиточным минимумом, установленным для трудоспособных лиц, и среднемесячным совокупным доходом семьи в расчете на одно лицо за предыдущие шесть месяцев, но не менее 130 гривен);

— пособие на детей, над которыми установлена опека или попечительство (предоставляется в размере, который составляет два прожиточных минимума для ребенка соответствующего возраста (с 01.01.2009 г.);

— пособие на детей одиноким матерям и т.д. (предоставляется в размере, который равен разнице между 50% прожиточного минимума для ребенка соответствующего возраста и среднемесячным совокупным доходом семьи в расчете на одно лицо за предыдущие шесть месяцев, но не менее 30% прожиточного минимума для ребенка соответствующего возраста) (с 01.01.2007 г.).

Согласно Закону № 2811-XII «О государственной помощи семьям с детьми» покрытие расходов на выплату государственной помощи семьям с детьми осуществляется за счет средств Государственного бюджета Украины в виде субвенций в местные бюджеты.

Для поддержки малообеспеченных семей принят Закон Украины «О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям» № 1768-III от 01.06.2000 г., который направлен на реализацию конституционных гарантий права граждан на социальную защиту — обеспечение уровня жизни не ниже прожиточного минимума путем предоставления денежной помощи наименее социально защищенным семьям.

С целью улучшения демографической ситуации в дальнейшем был принят ряд документов, среди которых Указ Президента Украины «О мерах по поощрению рождаемости в Украине» № 5/2002 от 03.01.2002 г. В нем приоритетными направлениями социальной политики государства определены улучшение демографической ситуации, обеспечение поддержки семей с детьми и усиление социальной защиты материнства и детства. Впрочем, несмотря на декларацию новейших подходов к семейно-демографической политике, главным способом влияния на повышение рождаемости в Указе № 5/2002 остались государственные выплаты при рождении ребенка и до достижения им определенного возраста.

Однако среди мер по стимулированию рождаемости преобладает экстенсивный подход, который реализуется через постоянное повышение размера денежных выплат.

Обеспечение реализации государственной политики в сферах здравоохранения, санитарного и эпидемического благополучия населения, создания, производства, контроля качества и реализации лекарственных средств и изделий медицинского назначения возложено на центральный орган исполнительной власти в этой сфере — Министерство здравоохранения Украины, деятельность которого регламентируется соответствующим Положением, утвержденным Указом Президента Украины № 1918/2000 от 24 июля 2004 г., с изменениями и дополнениями, и Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Украины» № 1542 от 02.11.2006 г. [12].

Министерство здравоохранения выполняет полный по сравнению с другими органами исполнительной власти перечень функций управления в сфере здравоохранения. Эти функции преимущественно реализуются в распорядительно-регулятивной форме путем принятия нормативно-правовых актов Министерства здравоохранения Украины.

Основными задачами Министерства здравоохранения Украины являются [12]:

— обеспечение реализации государственной политики в сфере здравоохранения, санитарного и эпидемического благополучия населения, создания, производства, контроля качества и реализации лекарственных средств и изделий медицинского назначения;

— разработка, координация и контроль за выполнением государственных программ развития здравоохранения, в частности профилактики заболеваний, оказания медицинской помощи, развития медицинской и микробиологической промышленности;

— организация предоставления государственными и коммунальными учреждениями здравоохранения бесплатной медицинской помощи населению;

— организация оказания медицинской помощи в неотложных и экстремальных

ситуациях, осуществление в пределах своей компетенции мероприятий, связанных с преодолением последствий Чернобыльской катастрофы;

— разработка мероприятий по профилактике и снижению заболеваемости, инвалидности и смертности населения.

Анализ нормативно-правового обеспечения сферы здравоохранения [13] свидетельствует о том, что некоторые правовые нормы в области здравоохранения до сих пор не пересмотрены с советских времен и поэтому продолжают действовать, хотя существенно изменились и политические, и социально-экономические условия функционирования системы здравоохранения. Это привело к противоречиям в нормативно-правовой базе, регламентирующей деятельность системы здравоохранения, декларативности и несогласованности этих норм между собой и другими правовыми актами, что затрудняет их выполнение

Так, согласно ст. 49 Конституции Украины охрана здоровья обеспечивается государственным финансированием соответствующих социально-экономических, медико-социальных и оздоровительно-профилактических программ. Государство создает условия для эффективного и доступного для всех граждан медицинского обслуживания. В государственных и коммунальных учреждениях здравоохранения медицинская помощь предоставляется бесплатно; существующая сеть таких учреждений не может быть сокращена.

Основной закон Украины в сфере здравоохранения — «Основы законодательства Украины о здравоохранении» [14] — по своей сути является рамочным нормативным актом, а не законом прямого действия. Он дает определение только четырех терминов, а именно: «здоровье», «здравоохранение», «учреждения здравоохранения», «медико-санитарная помощь», то есть не содержит достаточного понятийного аппарата.

Согласно этому закону:

— Государство гарантирует всем гражданам реализацию их прав в области здравоохранения путем предоставления гарантированного уровня медико-санитарной помощи в объеме, который устанавливается Кабинетом Министров Украины (ст. 7).

— Государственная политика здравоохранения обеспечивается бюджетными ассигнованиями в размере, соответствующем ее научно обоснованным потребностям, но не менее 10% национального дохода (ст. 12).

— Средства Государственного бюджета Украины... используются для обеспечения населению гарантированного уровня медико-санитарной помощи, финансирования государственных целевых и местных программ здравоохранения и фундаментальных научных исследований по этим вопросам. Объемы бюджетного финансирования определяются на основании научно обоснованных нормативов в расчете на одного жителя (ст. 18).

— Обеспечивается реализация государственных целевых программ приоритетного развития медицинской, биологической и фармацевтической промышленности, поощряются предпринимательство и международное сотрудничество в области материально-технического обеспечения здравоохранения, создается система соответствующих налоговых, ценовых, таможенных и других льгот и регуляторов (ст. 19).

Отсутствует законодательное обеспечение защищенности прав пациентов и медицинских работников в Украине. Нечеткой и несогласованной является нормативно-правовая база, которая определяет и регулирует механизмы финансирования системы здравоохранения, в частности, нет законодательно закрепленного базового пакета медицинской помощи, предоставление которого государство гарантирует всем своим гражданам безвозмездно, то есть за счет государственных и местных бюджетов [13]. Это приводит к законодательным коллизиям и проблемам, возникающим на практике, когда нормы разных актов, регламентирующих охрану здоровья, противоречат друг другу.

На сегодня в Украине реализуется ряд программ в сфере здравоохранения, среди которых:

— Государственная целевая программа «Сахарный диабет» на 2009 — 2013 гг.

— Общегосударственная программа иммунопрофилактики и защиты населения от инфекционных болезней на 2007 — 2015 гг.

— Общегосударственная программа борьбы с онкологическими заболеваниями на 2007—2016 гг.

— Общегосударственная программа обеспечения профилактики ВИЧ-инфекции, лечения, ухода и поддержки ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом на 2009—2013 гг.

— Концепция Общегосударственной целевой программы противодействия заболеванию туберкулезом на 2012—2016 гг.

— Государственная программа «Репродуктивное здоровье нации» на период до 2015 г.

— Областная программа предотвращения и лечения сердечно-сосудистых и сосудисто-мозговых заболеваний на 2013—2017 гг.

Однако финансирование этих программ находится на очень низком уровне, а в некоторые годы вообще не осуществляется.

После 1991 года Украина оказалась перед вопросом самостоятельного решения миграционных проблем и осуществления миграционной политики. Долгое время наше государство не имело концептуально определенных принципов государственной миграционной политики. В последние годы законодательная база не отвечала современным вызовам миграционных процессов и нуждалась в обновлении, ее было трудно воплотить из-за отсутствия Концепции миграционной политики.

Значительным толчком в направлении законодательных изменений стало получение Плана действий по визовой либерализации в ноябре 2010 г. Как результат, за последний год Украиной осуществлен определенный прогресс в законодательном и институциональном обеспечении миграционной политики. 30 мая 2011 г. Указом Президента Украины одобрена Концепция государственной миграционной политики [15], которая определяет содержание и направление государственной миграционной политики, систему принципов и приоритетов государственных органов в сфере управления миграционными процессами, направления совершенствования законодательного, административного и институционального обеспечения и механизмы и формы реализации государственной миграционной политики Украины. В 2011 г. был принят Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите», которым установлена единая процедура признания лица беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите, потери и лишения статуса беженца, дополнительной защиты. Этим законом впервые в Украине вводится механизм предоставления убежища (asylum). Принят новый Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», который реализует задачи по совершенствованию законодательства в сфере миграции, в том числе закрепление правового статуса иностранцев и лиц без гражданства в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Закон предусматривает внедрение инструментов биометрического контроля. Также установлена процедура безотлагательного рассмотрения административных дел о задержании иностранцев и лиц без гражданства с целью обеспечения возможности их дальнейшего выдворения.

В 2010—2011 гг. были осуществлены определенные институциональные сдвиги — согласно Указу Президента Украины от 9 декабря 2010 г. основана Государственная миграционная служба как отдельный орган исполнительной власти под эгидой министра внутренних дел. Данное решение подвело черту под многолетней институциональной неопределенностью по этому вопросу. 6 апреля 2011 г. утверждено Положение о Государственной миграционной службе Украины (ГМС). ГМС Украины была основана путем объединения двух государственных структур. В ее состав вошли органы бывшего Государственного комитета Украины по делам национальностей и религий, а также гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц МВД Украины. Основными задачами ГМС Украины являются реализация государственной политики в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов, а также внесение предложений по формированию государственной политики в этих сферах.

На протяжении 2011 г. проходила фаза становления: набор персонала, законодательные изменения и освоение соответствующих полномочий, реорганизация территориальных структур, которые на местах должны выполнять большую часть работы по управлению миграцией.

Однако на данный момент создание новой службы не решает многих старых проблем, которые до сих пор остаются актуальными:

– отсутствие надлежащей координации с другими правоохранительными органами;

– конфликт правоохранительных и гуманитарных функций;

– высокий коррупциогенный потенциал.

Кроме уже рассмотренных органов государственной власти можно выделить еще ряд тех, которые, возможно, нельзя связать прямо с демографическими процессами, но они косвенно влияют на них. Так, Министерство образования и науки Украины, Министерство молодежи и спорта, Министерство культуры реализуют государственную политику по повышению образовательного и культурного уровня населения, воспитания культуры самосохранения, пропаганды здорового образа жизни и т.п. Министерство регионального развития, строительства и ЖКХ проводит политику в сфере жилищного строительства. Это напрямую влияет на обеспечение семей жильем, которое является одним из основных факторов для принятия решения о рождении детей или о миграционных перемещениях.

Управление отдельными сферами, которые прямо или косвенно влияют на демографическое развитие, осуществляют также Министерство экологии и природных ресурсов Украины, Государственные службы молодежи и спорта, по контролю за наркотиками из лекарственных средств, по вопросам противодействия ВИЧ-инфекции, СПИДу и другим социально опасным заболеваниям и т.п.

Министерство экономического развития и торговли Украины разрабатывает кратко- и среднесрочный прогноз размера заработной платы, долгосрочный прогноз численности населения Украины, половозрастной структуры; участвует в проведении анализа экономической ситуации в сфере образования, культуры, здравоохранения, физической культуры, спорта, туризма, информационной деятельности и в разработке и реализации государственной политики в этой сфере; подготовке программ занятости населения, прогнозных показателей рынка труда.

Министерство финансов Украины обеспечивает реализацию единой государственной финансовой, бюджетной, налоговой политики, в том числе и в социальной сфере, обеспечивает концентрацию финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития Украины.

Итак, анализ организационного обеспечения государственного регулирования демографической ситуации показал, что государственные органы имеют достаточно широкий круг полномочий, однако им недостает взаимосогласованности действий. Межведомственная комиссия по вопросам преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала при Совете национальной безопасности и обороны Украины не выполняет задания усовершенствования системы правового обеспечения вопросов улучшения демографической ситуации, развития трудоресурсного потенциала, организации и порядка взаимодействия министерств, других центральных органов исполнительной власти в вопросах преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала.

Разбросанность демографических норм по разным законам и актам требует их консолидации в рамках единого основополагающего документа, каким должен стать Закон «О демографической безопасности Украины».

Обобщая, приходим к выводу: разрозненность и отсутствие единого методологического подхода к взаимосвязи основных социально-экономических, экологических и демографических параметров делают существующие программы малоэффективными, а реализация заложенных в них мероприятий проводится бессистемно и слабо влияет на улучшение демографической ситуации. Малоэффективны они также из-за отсутствия социально направленной и научно обоснован-

ной стратегии социально-демографического развития на долгосрочную перспективу, как минимум, на 10—15 лет. Задание улучшения демографической ситуации не может быть решено без скоординированной деятельности системы здравоохранения, образовательных структур, охраны труда и материнства, а также без согласования показателей социально-экономического, экологического и демографического развития в целом. Существует настоятельная необходимость в создании комплексной программы, учитывающей социально-экономические, демографические и экологические проблемы.

Необходимо констатировать, что, несмотря на ряд позитивных сдвигов в демографической сфере, в сфере занятости, меры государственной демографической политики остаются малоэффективными. Для эффективного и результативного воздействия на ситуацию необходимо применять принцип комплексного подхода на основе конкретизации мер государственной политики, направленных на изменение предпосылки развития демографических процессов, для обеспечения демографической базы развития собственного трудового потенциала.

Библиографический список

1. Программа действий на Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5—13 сентября 1994 г. — М.: Изд-во ООН, 1998.

2. Конституция Украины: принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 г. / Ведомости Верховной Рады Украины. — 1996. — № 30, ст. 141.

3. Об одобрении Концепции демографического развития на 2005—2015 гг.: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 08 октября 2004 г. № 724-р. [Электронный ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua

4. Стратегия демографического развития в период до 2015 г., утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины от 24 июня 2006 г. № 879 // Официальный вестник Украины. — 2006. — № 26. — С. 161.

5. О демографической безопасности в Украине: Проект Закона Украины от 16 октября 2001 г. № 8177. [Электронный ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=11150

6. О демографической безопасности Украины: Проект Закона Украины от 15 октября 2003 г. № 4269. [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JD3AL00I.html

7. О Межведомственной комиссии по вопросам преодоления демографического кризиса и развития трудоресурсного потенциала при Совете национальной безопасности и обороны Украины: Указ Президента Украины от 15 апреля 2008 г. № 361/2008 // Официальный вестник Украины от 25 апреля 2008 г. — 2008. — № 30, ст. 940. С. 7.

8. О Положении о Министерстве социальной политики Украины: Указ Президента Украины от 6 апреля 2011 г. № 389/2011. [Электронный ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua

9. О государственных целевых программах: Закон Украины от 18 марта 2004 г. № 1621-IV. [Электронный ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua

10. О создании Государственной социальной службы для семьи, детей и молодежи: Постановление Кабинета Министров Украины от 27 августа 2004 г. № 1125 // Официальный вестник Украины от 17 сентября 2004 г. — 2004. — № 35, ст. 2339. — С. 107.

11. О государственной помощи семьям с детьми: Закон Украины от 21 ноября 1992 г. № 2811-XII // Ведомости Верховной Рады Украины от 02 февраля 1993 г. — 1993. — № 5, ст. 21.

12. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 2 ноября 2006 № 1542 // Официальный вестник Украины от 20 ноября 2006 г. — 2006. — № 45, ст. 3000. — С. 39.

13. Циборовский А.Н. Пути систематизации законодательства Украины в сфере здравоохранения / О.М. Циборовський, С.В. Истомин, В.М.Сорока. — М., 2011. — 54 с.

14. Основы законодательства Украины о здравоохранении: Закон Украины от 19 ноября 1992 № 2801-XII // ВВР Украины. — 1993. — № 3, ст. 12.

15. О Концепции государственной миграционной политики: Указ Президента Украины от 30 мая 2011 г. № 622/2011 // Правительственный курьер от 06 июля 2011 г. № 120.

Reference

1. The Program of actions on International Conference about population and development. Cairo, on the 5 – 13th of September 1994. M.: Publishing UN, 1998.

2. Constitution of Ukraine: which was accepted on the 5th session of Verkhovna Rada of Ukraine the 28th of June 1996 / Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. № 30, article 141.

3. About accepting the Conception of the demographical development on 2005 – 2015: Disposal of The Cabinet of Ministers of Ukraine from the 8th of October 2004 № 724-r. [Link]. URL: http://zakon.rada.gov.ua

4. Strategy of demographical development in period till 2015 year, approved be the statement of The Cabinet of Ministers of Ukraine from the 24th of June 2006 № 879 // Ofitsialniy Vestnik of Ukraine. 2006. № 26. P. 161.

5. About demographical safety in Ukraine: Project of the Law of Ukraine from the 16th of October 2001, № 8177. [Link]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=11150

6. About demographical safety in Ukraine: Project of the Law of Ukraine from the 15th of October 2003 № 4269. [Link]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JD3AL00I.html

7. About Interdepartmental Commission for overcoming the demographic crisis and the development of labor resource potential under the National Security and Defense Council Decree of the President of Ukraine from the 15th of April 2008. № 361/2008 // Ofitsialniy Vestnik of Ukraine the 25th April 2008. 2008. № 30, article 940. P. 7.

8. About Regulations of the Ministry of Social Policy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine from the 6th of April 2011 № 389/2011. [Link]. URL: http://zakon.rada.gov.ua

9. About governmental objective programs: the Law of Ukraine from the of 18th March 2004 № 1621-IV. [Link]. URL: http://zakon.rada.gov.ua

10. About creating State social service for family, children and youth: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from the 27th of August 2004 № 1125 // Official Vestnik of Ukraine from the 17th of September 2004. 2004. № 35, article 2339. P. 107.

11. About state assistance to families with children: the Law of Ukraine from the 21th of November 1992 № 2811-XII // Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine from the 2nd of February 1993. 1993. № 5, article 21.

12. Approval of the Regulations on the Ministry of Health of Ukraine: The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from the 2nd of November 2006 № 1542 // Official Bulletin of Ukraine from the 20th of November 2006. 2006. № 45, article 3000. P. 39.

13. Tsiborovsky A. Ways to get the legislation of Ukraine in the field of health / A. Tsiborovsky, S. Istomin, V. Soroka. M., 2011. 54 p.

14. Fundamentals of the Health Care Legislation of Ukraine: The Law of Ukraine from the 19th of November 1992 № 2801-XII // Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1993. № 3, article 12.

15. About the Concept of the state migration policy: Decree of the President of Ukraine from the 30th of May 2011 № 622/2011 // Governmental Courier from the 6th of July 2011 № 120.

Britova A.V., e-mail: annette_tch@mail.ru
Private Classical University, postgraduate student of public administration and land registry departments (Ukraine, Zaporozhye);
Ilyashenko V.A.,
Private Classical University, professor of public administration and land registry departments, PhD in Public Administration, professor (Ukraine, Zaporozhye);

ORGANISATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF GOVERNMENTAL REGULATION OF DEMOGRAPHIC PROCESS IN UKRAINE

In the article organizational and legal support of governmental regulation of demographic process in Ukraine was analyzed and national priorities of demographical development were defined.

Key words: demographical processes, reproduction of the population, birth rate, death rate, migration, quality of the population, demographic security, demographic threat, population policy, the state program of demographic development.