

Овдін О.В.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОНЯТТЯ Й КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕМОГРАФІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ

У статті розглянуто ключові поняття й категорії державного управління демографічними процесами. Проаналізовано відповідні наукові дослідження в межах демографічної науки та публічного управління й адміністрування. Визначено наявні в науковій літературі підходи до впливу держави на демографічний розвиток і наукові визначення демографічних процесів, демографічної політики, державного управління демографічними процесами тощо. Досліджено наявні класифікації механізмів державного управління й те, як вони застосовувалися до сфери демографічного розвитку. Висловлено думку, що в контексті публічного управління й адміністрування доречно відносити до демографічних процесів також міграційний рух населення. Доведено необхідність державного впливу на демографічний розвиток відповідно до наявних проблем. Запропоновано визначення поняття демографічної політики як складники політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у демографічній сфері, формується політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення й реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Висловлено думку, що обов'язковою передумовою ефективної демографічної політики має бути якісний моніторинг динаміки народонаселення. Установлено, що державне управління демографічними процесами являє собою здійснення цілеспрямованого управлінського впливу держави через систему державних органів на демографічні процеси шляхом реалізації комплексу заходів, які прямо або опосередковано мають сприяти подоланню негативних демографічних тенденцій і досягненню визначених державною демографічною політикою бажаних показників демографічного розвитку. Також запропоновано поділ механізмів державного управління в цій сфері на 4 групи: 1) правові (законодавчі); 2) економічні; 3) організаційно-адміністративні; 4) інформаційні.

Ключові слова: демографічна політика, демографічні процеси, державне управління демографічними процесами, механізми державного управління, моніторинг, населення.

Постановка проблеми. Протягом перших 30 років незалежності в Україні розвивається демографічна криза, наслідком якої є суттєве скорочення чисельності населення (як мінімум на 8 млн. у міжнародно визнаних кордонах України), старіння населення, порушення балансу поколінь, масова трудова еміграція. Втручання держави в демографічні процеси є далеко не завжди виправданим, проте у випадку сучасної України його актуальність є досить високою. Україна має дбати якщо не про остаточне вирішення демографічних проблем, то принаймні про суттєве пом'якшення негативних тенденцій, що зумовлює актуальність державного управління процесами демографічного розвитку та появу відповідних наукових досліджень у межах науки публічного управління й адміністрування. Відповідно, постало питання щодо використання державно-управлінських понять і категорій у контексті демографічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам методології та понятійно-категоріального апарату державного управління демографічними процесами присвятили дослідження такі фахівці з публічного управління й адміністрування, як А.О. Дегтяр, О.М. Долінченко, М.В. Кравченко, О.А. Малиновська та Н.В. Васильєва. Також торкалися їх у роботах такі вітчизняні демографи, як Е.М. Лібанова, В.С. Стешенко, Г.Л. Махорін та інші. Досліджувалися такі поняття, як «державне управління демографічними процесами», «державне регулювання демографічних процесів», а також їх механізми. На нашу думку, багато понять і категорій потребують уточнення. Зокрема, необхідно визначити роль держави у формуванні демографічної політики (з урахуванням посилення демографічної кризи) та виділити ключові механізми державного управління в демографічній сфері.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні ключових понять і категорій

державного управління демографічними процесами й у виділенні груп його механізмів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Термін «демографія», який уведено до наукового обігу бельгійським ученим Ашієм Гійяром, походить від грецьких слів δῆμος («демос» – «народ») та «γράφω» («графо» – «пишу») і дослівно в перекладі означає «опис народу» [1]. Класичним уважається визначення демографії як науки, що вивчає кількість, географічне розміщення, склад, процеси та закономірності руху населення, а також на основі отриманих знань визначає тенденції цих процесів і зв'язки із соціально-економічними та культурними факторами, що має бути підставою для проведення відповідної демографічної політики. Об'єктом демографічної науки є народонаселення, а предметом – дослідження сукупності процесів відтворення народонаселення (шлюбності, народжуваності, смертності й міграції тощо) [7, с. 5].

Водночас між демографами існують розбіжності в підходах до своєї науки. Частина вчених тлумачить демографію як науку про «зміни в чисельності населення на певній території та в певному соціальному контексті», тобто значною мірою дійсно поєднують демографію з демографічною статистикою. Із цим не погоджується низка демографів, зокрема видатний вітчизняний демограф В.С. Стешенко, яка зазначала, що якби «народжені певний час не жили, то не було б і тих, хто народжує та помирає, тобто не могла б існувати сама людність, подовжене існування якої забезпечується не двома, а, як мінімум, (коли йдеться про «природне» оновлення) трьома «демографічними феноменами»: народженнями індивідів, їх життями та смертями. І саме життя як «перебування» народжених у часі забезпечує оновлення вікового складу людності» [10].

Одним із ключових понять у демографії є «демографічний процес» (від лат. «processus» – просування) – послідовність однорідних подій у людському житті, які мають значення для відтворення поколінь, зокрема народжуваність, смертність, укладання шлюбу та його розірвання. У демографічному аналізі зміна чисельності поколінь розглядається залежно від одного (наприклад, народжуваності), двох (наприклад, смертності та шлюбності) і декількох (наприклад, скорочення кількості сімейних пар під впливом розлучень і смертності) [1].

Низка авторів, які представляють науку державного управління, зокрема О.М. Долінченко, відносять до демографічних процесів

також міграційний рух населення [3, с. 142]. Подібна точка зору вступає в протиріччя з класичним визначенням у демографії, проте, на нашу думку, є цілком доречною принаймні в контексті державно-управлінських досліджень.

Останнім часом у науці все більш активно використовується термін «демографічний розвиток», який визначається в демографічній науці як закономірний процес кількісних і якісних змін у народонаселенні, ускладнення системи його зв'язків і відносин, що на певному етапі суспільно-історичного розвитку може призвести до переходу з одного якісного стану до іншого [1]. На думку В.С. Стешенко, демографічний розвиток є «процесом збереження міри населення як досягнутого результату історичного прогресу» [10].

На основі набору різних зазначених вище показників є можливість виділення відповідного загрозливого типу демографічного розвитку, зокрема демографічної кризи. Демографічна криза являє собою глибоке порушення відтворення населення, яке несе загрозу його подальшому існуванню. Ключовим критерієм демографічної кризи є ситуація, коли смертність перевищує народжуваність або якщо динаміка відповідних показників (наприклад, сумарного коефіцієнта народжуваності) є настільки несприятливою, що смертність практично неодмінно перевищить народжуваність найближчим часом.

Зазначимо, що сучасними демографами активно використовується також термін «пронаталістська політика», під яким маються на увазі заходи демографічної політики, спрямовані на стимулювання народжуваності, підвищення її рівня [6, с. 46]. Для багатьох країн світу (передусім тих, які зіткнулися з демографічною кризою) пронаталістська політика є головним складником демографічної політики. На нашу думку, для сучасної України пронаталістська політика є також найбільш актуальною серед інших складників демографічної політики. З демографічною політикою тісно пов'язана міграційна політика, заходи якої прямо чи опосередковано впливають на відтворення народонаселення. У більш широкому розумінні демографічної політики міграційна політика виступає її невід'ємним складником [1]. Автор статті також вважає, що в сучасному світі неможливо розірвати тісно пов'язані природні демографічні та міграційні процеси. Відповідно, об'єктом демографічної політики є процеси не лише народжуваності, смертності й пов'язані з ними сімейно-шлюбні відносини, а й міграції (як зовнішні, так і внутрішні).

Деякі науковці включають до переліку об'єктів і низку інших соціально-економічних категорій. Наприклад, фахівець з державного управління А.О. Дегтяр вважає її об'єктами, крім зазначених вище, також «умови та рівень життя, формування трудових ресурсів і демографічні аспекти зайнятості» [2, с. 197].

Серед інших суб'єктів демографічної політики (суспільство загалом, соціальні групи, громадські інститути, церква тощо) протягом останнього століття поступово зростає роль такого суб'єкта, як держава. Поняття «державна демографічна політика» інтегрує в собі внутрішні характеристики таких понять, як «державна політика» та «демографічна політика». Під «державною політикою» ми розуміємо сукупність цілей і завдань держави, які реалізуються нею за допомогою різних інструментів. Відповідно, пропонуємо визначити «державну демографічну політику» як складник політики держави, яка відображає сукупність її цілей і завдань у демографічній сфері, що формується політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення й реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Державна демографічна політика формується та визначається державою, здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які представляють усі гілки державної влади, з метою впорядкування демографічних процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу. Склад і компетенція органів та інституцій державної демографічної політики є специфічними для кожної держави. Таким чином, підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що суб'єктом державної демографічної політики є держава, яка представлена органами влади.

Основною підставою для активної демографічної політики у випадку України є негативний вплив скорочення населення на баланс поколінь – скорочення працездатного населення та збільшення непрацездатного. Держава має дбати якщо не про остаточне вирішення демографічних проблем, то принаймні про суттєве пом'якшення зазначених вище негативних тенденцій. І цілком очевидно є необхідність системного й комплексного підходу.

Останнім важливим поняттям, яке ми розглянемо в статті, буде державне управління демографічними процесами та його механізми. Потрібно зазначити, що до нашого часу точиться наукова дискусія стосовно сутності, змісту й характерних особливостей механізму як наукової категорії [8, с. 19]. Вітчизняний науковець О.В. Федорчак

виділила 23 визначення поняття механізмів державного управління. Дискусії точаться навіть навколо відповідної класифікації підходів до визначення механізмів державного управління [11]. Звісно, це ускладнює наше завдання.

Одна з вузьких класифікацій механізмів державного управління передбачає їх поділ за методом впливу держави на суспільні процеси. Зокрема, згаданий вище А.О. Дегтяр виділив на цій основі три ключові механізми державного управління в демографічній сфері, а саме: 1) правовий механізм, який покликаний створити єдині законодавчі й адміністративні норми поведінки (законодавчі акти про шлюб і розлучення, становище дітей у сім'ях, охорону материнства й дитинства, соціальний захист непрацездатних, умови зайнятості й режим праці працюючих матерів, мінімальний вік початку трудової діяльності та вступу до шлюбу, права матері й дітей у разі розірвання шлюбу, внутрішню та зовнішню міграцію тощо); 2) економічний механізм, який передбачає надання прямої грошової допомоги (допомоги на дітей, одноразової допомоги в разі народження дитини, оплачуваної відпустки вагітним жінкам і післяпологової відпустки, пільгових позик молодим сім'ям), дотації з Держбюджету або місцевих бюджетів (обслуговування немовлят, забезпечення місцями в дитячих садках на пільгових умовах тощо), непрямой грошової допомоги (знижок і пільг переважно багатодітним сім'ям при одержанні житла, установах нижчої квартплати), податкові пільги багатодітним сім'ям, сім'ям, які виховують дітей-інвалідів; 3) інформаційно-психологічний механізм, що передбачає використання засобів масової інформації, мистецтва з метою формуванню суспільної думки, норм і стандартів демографічної поведінки, певного демографічного клімату в суспільстві [2, с. 199–200].

Інша класифікація передбачає поділ механізмів державного управління демографічними процесами (у її роботі використовується термін «соціально-демографічні процеси») та визначила такі їх групи: 1) адміністративно-правові або законодавчі; 2) економічні; 3) організаційно-адміністративні [4, с. 227–231]. На нашу думку, проведення виваженої демографічної політики повинно починатися якраз із якісного моніторингу динаміки народонаселення.

В.В. Сімоненко в основу класифікації методів державного управління демографічними процесами поклав підхід В.Д. Бакуменка й розуміє під механізмами практичні заходи, засоби, важелі та стимули, за допомогою яких органи державної

влади впливають на суспільство, виробництво й будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Відповідно, він виділив 5 основних груп механізмів державного управління демографічними процесами: 1) політичні («визначення цілей і планування заходів щодо подолання демографічної кризи й сприяння соціально-демографічному розвитку держави в контексті реалізації державної демографічної політики України»); 2) правові («нормативно-правове врегулювання відносин суб'єктів та об'єктів державного управління, соціальних, сімейних відносин»); 3) економічні («спрямовані на фінансову підтримку державних, міжгалузевих, регіональних і місцевих програм соціально-демографічного спрямування, а також соціальні виплати та трудову зайнятість дорослого населення»); 4) соціальні («забезпечують етнокультурні та психологічні впливи на формування різних видів соціальних політик та моделей соціальної поведінки»); 5) організаційні («спрямовані на реалізацію державних, міжгалузевих, регіональних та місцевих соціально-демографічних програм, створення інформаційно-консультаційних центрів») [9, с. 14–15].

Поряд із терміном «механізм державного управління» використовується й термін «механізм державного регулювання». О.М. Долінченко запропонувала визначити механізм державного регулювання демографічними процесами як «сукупність практичних засобів, заходів, важелів і стимулів, які дають змогу державі впливати на демографічні процеси з метою їх регулювання». На думку О.М. Долінченко, механізм державного регулювання демографічних процесів має три основні складники – економічний, організаційний і правовий [5, с. 143].

На основі вивчення позицій зазначених вище авторів і власного аналізу ми пропонуємо визначення поняття державного управління демографічними процесами як здійснення цілеспрямованого управлінського впливу держави через систему державних органів на демографічні процеси шляхом реалізації комплексу адміністративно-правових, економічних, організаційно-адміністративних та інформаційних заходів, які прямо або опосередковано мають сприяти подоланню негативних демографічних тенденцій і досягненню визначених державною демографічною політикою бажаних показників демографічного розвитку. Державне управління демографічними процесами є регуля-

тивною системою, яка поєднує державно-управлінські інтереси й ідеї, державно-управлінські відносини та державно-управлінську діяльність.

Частково поділяючи основні аргументи А.О. Дегтяра й О.М. Долінченко, ми пропонуємо виділити 4 групи механізмів державного управління: 1) правові (законодавчі); 2) економічні; 3) організаційно-адміністративні; 4) інформаційні.

На нашу думку, хоча інформаційний складник комплексного механізму перекликається з організаційною, проте їх можна й потрібно трактувати як дві окремі групи. Зазначимо, що не зовсім доречно, як роблять деякі автори, під час теоретичного аналізу як мету державного управління демографічними процесами визначати демографічну кризу. Насправді державне управління в цій сфері може мати різні цілі залежно від тих загроз, які постали перед країною та її суспільством.

Висновки. На основі позицій, що існують у науковій літературі та власного аналізу запропоновано визначення державної демографічної політики як складника політики держави, який відображає сукупність її цілей і завдань у демографічній сфері, що формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення й реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Обов'язковою передумовою ефективною демографічної політики має бути якісний моніторинг динаміки народонаселення.

Державне управління демографічними процесами являє собою здійснення цілеспрямованого управлінського впливу держави через систему державних органів на демографічні процеси шляхом реалізації комплексу адміністративно-правових, економічних, організаційно-адміністративних та інформаційних заходів, які прямо або опосередковано мають сприяти подоланню негативних демографічних тенденцій і досягненню визначених державною демографічною політикою бажаних показників демографічного розвитку. Воно реалізується з допомогою 4 груп механізмів: 1) правових (законодавчих); 2) економічних; 3) організаційно-адміністративних; 4) інформаційних.

На нашу думку, глибина демографічної кризи в Україні й об'єктивна необхідність державного управління демографічними процесами ставить на порядок денний розробку сучасної Стратегії демографічного розвитку, про основні напрями якої піде мова в подальших дослідженнях.

Список літератури:

1. Демографический энциклопедический словарь / гл. ред. Д.И. Валентей. URL: <http://nation.geoman.ru/demogr/alph0009.shtml> (дата звернення: 31.03.2021).

2. Дегтяр А.О. Теоретико-методологічні засади розробки та реалізації державної демографічної політики в Україні. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наук. праць Асоціації докторів наук з держ. управління. 2012. Вип. 2. С. 196–200.
3. Долінченко О.М. Категорійно-понятійний апарат державного регулювання демографічних процесів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 8. С. 140–145.
4. Костровець Л.Б. Соціально-демографічна політика в Україні: питання теорії, методології, практики : монографія. Донецьк : ВІК, 2012. 424 с.
5. Кравченко М.В., Мельничук Л.М. Механізми державного регулювання демографічного розвитку: теоретичний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2014_1_10.pdf (дата звернення: 31.03.2021).
6. Людський розвиток в Україні: історичний вимір трансформації державної соціальної політики : колективна монографія / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи НАН України, 2014. 380 с.
7. Махорін Г.Л. Основи демографії : курс лекцій. Житомир : Волинь, 2009. 96 с.
8. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наук. праць Асоціації докторів наук з держ. управління. 2013. Вип. 3. С. 19–25.
9. Сімоненко В.В. Механізми державного управління демографічними процесами в Автономній Республіці Крим : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2007. 18 с.
10. Стешенко В.С. Зміст понять «демографічний розвиток» і «людський розвиток»: тотожності та відмінності. *Демографія та соціальна економіка*. 2013. № 1. С. 5–16.
11. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: електр. наук. фахове видання*. 2008. Вип. 1. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik/zmist.html> (дата звернення: 31.03.2021).

Ovdiin O.V. PUBLIC ADMINISTRATION OF DEMOGRAPHIC PROCESSES: CONCEPTS AND CATEGORIES

This paper considers the key concepts and categories of public administration of demographic processes. The relevant research studies within the demographic science and public administration have been analyzed. The approaches to the State's influence on the demographic development, existing in the scientific literature, as well as scientific definitions of demographic processes, demographic policies, public management of demographic processes have been determined. There have been studied the existing classifications of the public administration mechanisms and how they were applied to the demographic development sphere. The opinion has been expressed that in the context of public management and administration, it is appropriate to attribute the migration movement of the population to demographic processes as well. The State's influence on the demographic development has been proven necessary in accordance with the existing problems. It has been proposed to define the concept of demographic policy as a component of governmental policies, which reflects a set of their goals and objectives in the demographic sphere, is formed by the political system depending on the essence of the State and its social purpose, as well as is implemented by it with the use of appropriate tools. The opinion has been expressed that the mandatory pre-condition for effective demographic policy should be a high quality monitoring of the human population dynamics. It has been established that public administration of demographic processes is the implementation of the State's purposeful administrative influence through the system of governmental authorities on demographic processes by complying with a set of measures, which should directly or indirectly contribute to overcoming negative demographic trends and achieving desired indicators of the demographic development defined by the State's demographic policy. Also, it has been proposed to divide the mechanisms of public administrative in this sphere into 4 groups: 1) legal (legislative); 2) economic; 3) organizational; 4) information.

Key words: *demographic policy, demographic processes, public administration of demographic processes, mechanisms of public administration, monitoring, population.*