

адміністративно-процесуального принуждення, применяемые милицией. Уч. пособие. – М., 1987. – С. 41. 24. *Комзюк А.Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні. Дис. ... докт. юр. наук. – Х., 2002. – С. 261–262. 25. *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: Підручник. – С. 194–195; *Кізіма Н.В.* Деякі питання правового регулювання застосування адміністративних стягнень // *Правова держава.* – Вип.13. – К., 2002. – С. 279. 26. *Ківалов С.В., Біла Л.Р.* Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Одеса, 2001. – С. 260. 27. *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації. Дис. ... докт. юр. наук. – Запоріжжя, 2005. – С. 228.

**Л. В. СЕНЧЕНКО**

### **ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Рассмотрено административно-правовое регулирование демографической политики в Украине центральными органами исполнительной власти. Проведен анализ их полномочий в данной сфере. Автор выделяет ряд негативных моментов в регулировании демографической политики центральными органами исполнительной власти и формулирует рекомендации для улучшения их деятельности, учитывая опыт иностранных государств.*

*The following article includes an overview of legal regulations related to demographic policy, which is provided by the central government authorities and agencies. The analysis of their jurisdiction is provided. The author denotes the negative aspects in legal regulation of demographic policy provided by the central government authorities and agencies and formulates the recommendations for refinement of their actions on the basis of the experience of the foreign countries.*

Становлення України як демократичної соціальної, правової держави відкрило нову сторінку в її демографічній історії. Це водночас вимагає підвищеної відповідальності за демографічне сучасне і майбутнє народу України. Досягти цієї великої мети можливо лише шляхом посиленої уваги до проблем демографічного розвитку та формування ефективної національної демографічної політики.

Надбанням сучасної науки у дослідженні проблем демографічної політики та демографічного розвитку є праці вітчизняних та зарубіжних демографів, економістів, медиків, управлінців – Г.А. Баткіса, О.Я. Кваші, Е.М. Лібанової, І.М. Прибиткової, В.В. Сімоненка, В.С. Стещенко та ін. Проте науковці-юристи приділяють недостатньо уваги цій актуальній проблемі.

Як відомо, органи виконавчої влади відповідно до принципу поділу влади формуються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з управління різноманітними сферами життя суспільства. До системи органів виконавчої влади Конституція України відносить насамперед Кабінет Міністрів України – ви-

щий орган у цій системі, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через інші органи виконавчої влади: а) центральні – міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; б) місцеві – місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої. Також Кабінет Міністрів України спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Основні завдання уряду, його повноваження та порядок діяльності закріплені в Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. Так, до основних завдань Кабінету Міністрів України у сфері адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні належать: вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки; розробка і виконання загальнодержавних програм економічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розробка, затвердження і виконання інших державних цільових програм; координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю та інші.

Згідно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України «Український про-рив: для людей, а не політиків», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р., одним із пріоритетів сімейної та демографічної політики має стати подолання демографічної кризи, досягнення сталого демографічного розвитку, докорінна якісна зміна ціннісних орієнтирів, створення умов для утвердження в суспільстві духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої, соціально благополучної сім'ї. Одним із позитивних стратегічних кроків нового уряду стало підвищення розміру допомоги при народженні першої дитини до 12240 гривень та запровадження допомоги при народженні другої дитини – 25000, третьої і наступних – 50000 гривень. На нашу думку, це є великим кроком вперед до еталонів демографічної політики, до гідного забезпечення сімей з дітьми.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. затверджено важливий нормативно-правовий акт щодо напрямів демографічної політики в країні на майбутнє десятиліття – Стратегію демографічного розвитку в період до 2015 р., метою якої є поліпшення якісних характеристик рівня життя населення та гармонізація процесів його відтворення на основі відродження духовності української нації та національних традицій, відновлення сімейних цінностей, забезпечення морального здоров'я сім'ї, виховання свідомого батьківства та запобігання соціальному сирітству<sup>1</sup>. Основними завданнями Стратегії визначаються: підвищення рівня народжуваності та розвиток сім'ї; поліпшення здоров'я, зниження рівня смертності та збільшення тривалості життя населення; регулювання міграційних процесів; подолання негативних наслідків старіння населення; демографічний розвиток регіонів.

Кабінет Міністрів України також розробив і затвердив нормативно-правові акти, котрі спрямовані на вирішення окремих стратегічних завдань демографічної політики країни: Постанова Кабінету Міністрів України про Програму «Українська родина» від 14 березня 2001 р. № 243, Розпорядження Кабінету Міністрів України про затвердження Концепції безпечного материнства від 29 березня

2002 р. № 161-р, Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1849 про затвердження Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 р., Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. № 244 про затвердження Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 травня 2008 р. № 731-р про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми «Здорова нація» на 2009-2013 роки та ін.

Головним (профільним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, гендерної рівності, фізичної культури та спорту є Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (Мінсім'ямолодьспорт України). Основними його завданнями у сфері адміністративно-правового регулювання демографічної політики є: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту, усиновлення, демографічних процесів, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї; координація заходів, здійснюваних центральними та місцевими органами виконавчої влади з питань, що належать до компетенції Міністерства; розробка проектів прогнозних і програмних документів з питань, що належать до його компетенції<sup>2</sup>.

У складі Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2004 р. утворено Державну соціальну службу для сім'ї, дітей та молоді, яка є урядовим органом державного управління<sup>3</sup>. Основними завданнями Держсоцслужби є: участь у реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей та молоді; визначення перспектив та напрямів проведення соціальної роботи, сприяння діяльності, пов'язаної з проведенням соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю; співробітництво з громадськими організаціями у сфері соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю й ін. Також у складі Мінсім'ямолодьспорту діє Державний інститут розвитку сім'ї і молоді (як науково-дослідна установа), створений Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 26 квітня 1991 р. для проведення досліджень з проблем сім'ї, молоді, дитинства, формування здорового способу життя та демографічного розвитку.

Структурні утворення Мінсім'ямолодьспорту спрямовані на вирішення проблем сімейної та молодіжної політики (які, на нашу думку, є складовими демографічної політики як ширшого поняття), що засвідчує «однобокість» розгляду демографічної політики. Також під час дослідження структури даного Міністерства ми дійшли висновку, що питаннями демографічної політики займається не окремий департамент, а лише відділ при департаменті (відділ сімейної та демографічної політики), що свідчить про недостатню увагу з боку профільного Міністерства до такої важливої проблеми, як подолання демографічної кризи в Україні.

На нашу думку, для всебічного висвітлення адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні органами виконавчої влади варто проаналізувати основні завдання й інших міністерств, діяльність яких так чи інакше стосується реалізації демографічної політики. Так, основними завданнями Міністерства охорони здоров'я України у сфері демографічної політики є: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я; розробка, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги; організація надання державними та комунальними закладами охорони здоров'я безо-

платної медичної допомоги населенню; організація надання медичної допомоги в невідкладних та екстремальних ситуаціях, здійснення в межах своєї компетенції заходів, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи; розробка заходів щодо профілактики та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення; організація разом з Національною академією наук України, Академією медичних наук України наукових досліджень з пріоритетних напрямів розвитку медичної науки<sup>4</sup>.

Міністерство праці та соціальної політики України вирішує такі гострі соціальні проблеми як: реформування систем оплати праці та пенсійного забезпечення, реалізація Державної програми зайнятості, Програми подолання бідності, Концепції подальшого реформування оплати праці, національних програм медико-соціально-трудової реабілітації інвалідів, охорони праці та безпечної життєдіяльності, державних програм адресної підтримки малозабезпечених верств населення<sup>5</sup>.

До основних завдань Міністерства охорони навколишнього природного середовища України належить: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та радіаційної безпеки, а також створення екологічних передумов для сталого розвитку України; здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, екологічну безпеку, а також державного нагляду за станом радіаційної безпеки<sup>6</sup>.

Міністерство культури і туризму України основними завданнями у галузі демографічного розвитку країни має: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері культури та захисту суспільної моралі, сприяння створенню умов для задоволення національно-культурних потреб громадян України<sup>7</sup>.

Основними завданнями Міністерства освіти і науки України є: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері освіти, наукової та інноваційної діяльності; створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти; забезпечення розвитку освітнього, наукового та науково-технічного потенціалу України<sup>8</sup>. Важливе значення для вирішення демографічних проблем країни має виховання у населення демографічної грамотності та формування настанов, що відповідають цілям демографічної політики, – вважає російський науковець О.Б. Брєєва [9, 336]. Тому ми підкреслюємо значущість даного міністерства для сталого демографічного розвитку нашої країни.

Звичайно, демографічна політика поширюється на всю територію держави з урахуванням особливостей окремих регіонів. У такому разі Міністерство регіонального розвитку та будівництва і Міністерство аграрної політики України, на нашу думку, займають «законне» місце серед суб'єктів адміністративно-правового регулювання демографічної політики держави. Так, основними завданнями Міністерства регіонального розвитку та будівництва України є: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики; сприяння ефективному використанню економічного, наукового і трудового потенціалу, а також особливостей регіонів, досягненню на цій основі підвищення рівня життя людей; участь у розробці та впровадженні правового, економічного та організаційного механізму вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, здійсненні відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій<sup>10</sup>. У свою чергу, Міністерство аграрної політики України бере участь у формуванні та реалізації соціальної політики у сільській

місцевості; координує діяльність органів виконавчої влади з питань реалізації державної соціальної політики у сільській місцевості; займається проведенням аграрної реформи<sup>11</sup>.

Центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю є Міністерство фінансів України (Мінфін). Основними завданнями Мінфіну є: забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; здійснення заходів щодо підвищення ефективності управління державними фінансами; підготовка проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розробка в установленому порядку проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік; здійснення в межах своїх повноважень контролю за дотриманням бюджетного законодавства<sup>12</sup>.

Важливою подією минулого року стало створення Міжвідомчої комісії з питань подолання демографічної кризи та розвитку трудоворесурсного потенціалу при Раді національної безпеки і оборони України (далі – Комісія)<sup>13</sup>. До її складу увійшли представники більшості перерахованих вище міністерств та установ. Основними завданнями Комісії є: а) аналіз стану і можливих загроз національній безпеці України у питаннях подолання демографічної кризи та розвитку трудоворесурсного потенціалу, а також стану виконання державних програм і заходів, пов'язаних із реалізацією центральними та місцевими органами виконавчої влади державної політики у відповідних питаннях; б) узагальнення міжнародного досвіду щодо формування та реалізації державної політики у питаннях подолання демографічної кризи та розвитку трудоворесурсного потенціалу; в) розробка і внесення Президентові України та Раді національної безпеки і оборони України пропозицій щодо: визначення національних інтересів України у питаннях подолання демографічної кризи та розвитку трудоворесурсного потенціалу, здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення державної політики у цих питаннях; удосконалення системи правового забезпечення питань поліпшення демографічної ситуації та розвитку трудоворесурсного потенціалу; організації та порядку взаємодії міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у питаннях подолання демографічної кризи та розвитку трудоворесурсного потенціалу.

Для виконання покладених завдань Комісія має право: одержувати від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування статистичні дані, інформацію, довідкові та інші матеріали, необхідні для вирішення питань, що належать до її компетенції; здійснювати аналіз виконання програм і заходів, пов'язаних із реалізацією центральними та місцевими органами виконавчої влади державної політики у питаннях подолання демографічної кризи та розвитку трудоворесурсного потенціалу та ін.

Отже, проаналізувавши діяльність центральних органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні, можна констатувати розпорошеність їх повноважень, що є негативним чинником у реалізації демографічної політики. На нашу думку, варто використати позитивний досвід зарубіжних держав у даній сфері – створити єдиний профільний центральний орган виконавчої влади. На думку І.Є. Голубевої, варто на базі Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту створити Міністерство України з проблем народонаселення<sup>14</sup>. Урядом Норвегії, наприклад, був створений Комітет народонаселення, який вивчає тенденції у цій сфері та направляє уряду свої рекомендації під час розробки програм зайнятості населення, освіти,

сімейної політики та охорони здоров'я, з урахуванням демографічних показників<sup>15</sup>. Можна навести ще низку прикладів: Міністерство народонаселення Естонії, Національний комітет з народонаселення при Кабінеті Міністрів Білорусії, Міністерство трудових ресурсів і демографічної політики Забайкальського краю, Міністерство з питань сім'ї і демографічного розвитку Самарської області Російської Федерації та ін.

Отже, центральні органи виконавчої влади є обов'язковими суб'єктами адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні, діяльність яких спрямована на вирішення важливих проблем демографічного розвитку України. Вважаємо за доцільне створити єдиний профільний центральний орган виконавчої влади, який буде комплексно здійснювати управління демографічною політикою.

**1.** Офіційний вісник України. – 2006. – № 26. – Ст. 1898. **2.** Про затвердження Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1573// Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3017. **3.** Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – Ст. 2339. **4.** Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1542 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3000. **5.** Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1543// Урядовий кур'єр. – 2006. **6.** Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2949. **7.** Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1566 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3010. **8.** Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2006 р. № 1757 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 3. **9.** Бреева Е.Б. Основы демографии: Учебное пособие. – М., 2004. – 352 с. **10.** Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 750// Урядовий кур'єр. – 2007 – № 98. **11.** Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2006 р. № 1541// Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 2999. **12.** Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1837// Офіційний вісник України. – 2007. – № 1. – Ст. 26. **13.** Про Міжвідомчу комісію з питань подолання демографічної кризи та розвитку трудових ресурсного потенціалу при Раді національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 15 квітня 2008 року № 361/2008// Офіційний вісник України. – 2008. – № 30. – Ст. 940. **14.** Голубева І.Є. Дитинство як об'єкт соціально-демографічної політики в Україні: Автореф. дис... канд. екон. наук. – К., 2005. – 19 с. **15.** Щербаков А.И. Мдинарадзе М.Г. Основы демографии и государственной политики народонаселения: Уч. пособие. – М., 2005. – 208 с.