

# Механізм реалізації демографічної функції держави: поняття та структура

## Mechanism of Implementing the Demographic Function of the State: Concept and Structure

**Єсімов Сергій Сергійович**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
Львівський державний університет  
внутрішніх справ  
Львів, Україна*

**1<sup>st</sup> Serhii Yesimov**

*PhD (Law), Associate Professor,  
Lviv State University of Internal Affairs  
Lviv, Ukraine*

**Курилін Іван Ростиславович**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
Національна академія внутрішніх справ  
Київ, Україна*

**2<sup>nd</sup> Ivan Kurilin**

*PhD (Law), Associate Professor,  
National Academy of Internal Affairs  
Kyiv, Ukraine*

**Ковалів Мирослав Володимирович**

*кандидат юридичних наук, професор,  
Львівський державний університет  
внутрішніх справ  
Львів, Україна*

**3<sup>rd</sup> Myroslav Kovaliv**

*PhD (Law), Professor,  
Lviv State University of Internal Affairs  
Lviv, Ukraine*

**Анотація** – У статті аналізуються структура механізму реалізації демографічної функції держави у контексті Стратегії національної безпеки України. Розглянуто наукові підходи до визначення “механізм держави”, “механізм реалізації функцій держави”, “механізм правового регулювання”. Охарактеризовано структуру механізму реалізації демографічної функції держави у статичному та динамічному аспектах. Розкрито проблемні моменти щодо механізму реалізації демографічної функції у контексті забезпечення національної і економічної безпеки України.

**Ключові слова** – демографічна функція, держава, механізм реалізації функції, національна безпека, структура механізму реалізації.

**Abstract** – The concept and structure of the mechanism of implementing the demographic function of the state in the context of the Strategy of National Security of Ukraine are analyzed in the article. The scientific approaches to the definitions of “mechanism of the state”, “mechanism of implementing state functions”, “mechanism of legal regulation” are considered. The structure of the implementation mechanism of the state demographic function in the static and dynamic aspects is described. Problematic questions regarding the mechanism of implementing the demographic function in the context of providing national and economic security of Ukraine are revealed.

**Keywords** – demographic function, state, mechanism of implementing function, national security, structure of implementation mechanism.

## I. ВСТУП

У період динамічного розвитку державності, зумовлених інтеграцією в Європейський Союз, реформування соціально-економічної, політичної та культурної сфер суспільства, зміни парадигми суспільного розвитку актуалізується роль людського фактора, що відбуваються перетвореннях. Не випадково, в XXI столітті стратегічними цілями забезпечення національної безпеки проголошені зниження рівня соціальної та майнової нерівності населення, підвищення якості життя громадян, стабілізація чисельності в середньостроковій перспективі, а в довгостроковій перспективі – поліпшення демографічної ситуації. Не зважаючи на вжиті заходи у контексті Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року Україна потрапила до країн із найбільш стрімкими темпами скорочення населення, й, за оцінками ООН, до 2050 року населення України може скоротитись на 18 %.

В Україні є ряд наукових досліджень, присвячених вивченню демографічної політики. Питання формування та реалізації демографічної політики є предметом аналізу В. Б. Борисова, В. Р. Васильченка, О. В. Грیشнової, А. А. Гриненко, Е. К. Лібанової, С. І. Мокієнка, О. Р. Осауленка, В. К. Піскунова, П. В. Шевчук, Л. В. Чепелевської та ін. Однак практично відсутні роботи, присвячені аналізу сутності та структури механізму реалізації демографічної функції держави як важливого напрямку діяльності з регулювання демографічних процесів. У зв'язку з затребуваністю юридичною наукою позначеної проблематики та потребами практики і, одночасно, відсутністю системного і комплексного дослідження правового механізму реалізації демографічної функції держави, є підстави вважати, що дане дослідження присвячене актуальній проблемі.

Тому *метою статті* є дослідження структури механізму реалізації демографічної функції держави.

## II. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Категорія механізм реалізації дозволяє пояснити, як саме, за допомогою яких засобів виконується та чи інша функція держави, яким чином демографічні цілі та завдання трансформуються в результат – рівень демографічної безпеки. Звернемося до розгляду поняття “правовий механізм”, перш за все, у співвідношенні з категоріями “механізм правового регулювання”, “механізм держави”, “механізм дії права”, “механізм забезпечення прав і свобод”, “державно-правовий механізм” і інші з метою

з'ясування поняття механізму реалізації демографічної функції держави.

Юридична наука активно використовує поняття “механізм” для позначення функціонування та розвитку правових явищ, завдяки чому в науковий обіг увійшли поняття: “механізм правотворчості”; “механізм правового регулювання” та інші. При наявності певної кількості праць, безпосередньо присвячених правовим механізмам, в загально теоретичній та галузевій юридичній літературі, логічно було б припустити наявність єдиної теорії (концепції) правових механізмів. Однак, така теорія відсутня, відсутні єдині методологічні засади і єдиний науковий інструментарій.

Не можна не сказати про те, що механізм в праві є складним системним утворенням, що включає в компоненти соціального, юридичного та політичного характеру. Елементи даного механізму знаходяться у взаємодії та характеризуються супідрядними організаційними зв'язками, при цьому, в цілому, складаючи органічно взаємопов'язану систему.

Вивчення ряду праць з даної проблематики показує, що в цілому в основі теорії правових механізмів лежать дві основні концепції: концепція механізму дії права (включаючи теорію механізму правового регулювання суспільних відносин; принципи та гарантії забезпечення дії правових механізмів, юридичну відповідальність за порушення правових приписів); концепція механізму держави.

При побудові методологічних основ теорії правових механізмів необхідний комплексний підхід, заснований на об'єднанні державної, правової та ідеологічної сторін правового механізму. У науці правові механізми пропонуються розглядати в статичі та динаміці. У статичі правовий механізм визначається як сукупність взаємопов'язаних компонентів; в динаміці – як діяльність елементів, що утворюють систему, спрямовану на реалізацію основних цілей і завдань цього механізму.

Доцільно розглянути перераховані концепції та показати їх роль у формуванні теорії правового механізму. Концепція механізму дії права.

Дія права, з погляду на дослідження Т. І. Тарахонич, це обумовлене соціально-економічними умовами, потребами та інтересами людей властивість (здатність) права в певному середовищі надавати інформативне та ціннісно-мотиваційний вплив на особу, спільності людей і внаслідок цього забезпечувати відповідно цілям, принципам та розпорядженням права правомірний характер їх діяльності і вчинків, досягнення

цивілізованими засобами фактичних результатів і на цій основі сприяти утвердженню реального панування права в суспільних відносинах. Категорії механізм правового регулювання, механізм реалізації права, механізм дії права не мають єдиного розуміння свого змісту, однак ґрунтується та тому, що – це сукупність правового інструментарію, який обумовлює дію даних механізмів [1, с. 17]. У зв'язку з цим реалізація права вбачається як складова його дії, що характеризує право з боку результативності, здійсненості в фактичних правомірних діях, тобто у правомірній поведінці адресатів.

На нашу думку, дія права охоплює своїм змістом реалізацію права; реалізація права, як правило, означає результативність дії права, на досягнення фактичних і юридичних цілей. У свою чергу, категорія “механізм правового регулювання” є фундаментальною загальнотеоретичною категорією та методологічною основою для галузевих юридичних наук у вивченні правових спеціальних механізмів.

М. С. Кельман пише про роль механізму правового регулювання, що поняття механізм правового регулювання стало теоретичною основою для здійснення досліджень механізмів правового регулювання різних галузей і інститутів права та галузей законодавства [2, с. 404].

Сучасне розуміння ролі права це активний регулятор життя соціуму, засіб вирішення соціальних проблем. Зауважимо, що ідеї про наявність в праві синергетичних механізмів і впливі права на суспільні відносини були висунуті в 60-і роки ХХ століття В. В. Копейчиковим [3, с. 191].

В юридичній науці існує багато підходів щодо концепції механізму держави, але поширення набули вузький, широкий і функціональний підходи. Вузький підхід до визначення механізму держави передбачає отождошенням поняття “механізм держави” і “державний апарат”. Наприклад, Н. В. Пильгун, В. В. Бурбеза, механізм держави визначають як сукупність державних органів, які здійснюють державну владу і забезпечують реалізацію функцій держави, розглядаючи ці категорії в статичі та динаміці [4, с. 50].

З точки зору широкого підходу, механізм держави включає в себе, крім державного апарату, матеріальні придатки.

О. С. Дудченко під механізмом держави розуміє пронизану єдиними законодавчими принципами, засновану на поділі влади, що розташовує необхідними матеріальними придатками систему

державних органів, за допомогою яких здійснюються завдання і функції держави [5, с. 11].

Існує функціональний підхід до розгляду механізму держави. Т. О. Пікуля зазначає, що говорячи про функціонування держави, про взаємозв'язок, взаємодію державних органів [6, с. 47-48]. Висловлено також точка зору про те, що механізм держави є сукупність державних органів, підприємств і установ в стані динаміки.

Систематизуючи дані підходи можна зробити наступні висновки:

- діяльність всіх державних органів, що входять в механізм держави, повинна бути законною, тобто відповідної положенням Конституції України та інших законів;

- в механізмі держави в якості структурних елементів можна виділити: державні органи, установи, організації, підприємства, матеріальні засоби, збройні сили, в сукупності складають структуру механізму держави, засновану на певній ієрархії;

- елементи структури механізму держави знаходяться у взаємозв'язку та взаємодії;

- кожен з державних органів, що складають єдиний державний механізм, наділений певними повноваженнями, у межах яких реалізуються функції та завдання держави.

В результаті можна констатувати, що правовий механізм являє собою нормативно закріплений, системно організований комплекс правових засобів, забезпечений діяльністю державних органів і посадових осіб направлений на досягненню відповідно до певної юридичної процедури визначених цілей.

Ряд авторів при розгляді питань реалізації тієї чи іншої функції держави і їх системи віддають перевагу саме категорії “механізм реалізації функцій держави”.

На думку Р. В. Кісіля, механізм реалізації функції міждержавної інтеграції є, комплексне єдність цілей, завдань, правових і організаційних форм, методів, засобів і результатів міждержавної інтеграційної діяльності.

З погляду на дослідження А. П. Гетьмана, аналізуючи екологічну функцію держави, категорія “механізм реалізації” має структуру: суб'єкти природокористування з притаманними їм способами використання природи і природних ресурсів; управлінські органи; методи регулювання у вигляді системи законодавчих норм; вироблення державної політики природокористування [7, с. 150].

С. М. Олейников під механізмом реалізації

інформаційної функції держави розуміє сукупність політико-правових засобів, методів, способів і прийомів здійснення публічної влади в інформаційній сфері, що визначаються зовнішніми та внутрішніми умовами функціонування державного механізму в конкретному територіально-часовому просторі [8, с. 82].

В. С. Боровікова зазначає, що охорона правопорядку обумовлена охоронною функцією правової системи і охоронною функцією держави та виділяє елементи механізму реалізації – правові та організаційні засади, об'єкт функції, суб'єкти і зміст [9, с. 187].

У контексті дослідження У. І. Кузенко, під механізмом реалізації політичної функції держави розуміє взяті в єдності організаційно-правові основи, принципи та методи здійснення політичної діяльності держави.

Однак першим вченим, що почав спробу включення категорії “механізм” в поняття функцій держави, слід визнати В. В. Копейчикова, який ототожнював функції держави з особливим механізмом державного впливу на суспільні процеси та відносини [3, с. 191].

Функції держави можна визначити як особливий механізм державного впливу на суспільні процеси і відносини, що визначає головні напрями і зміст його діяльності з управління суспільством [11, с. 71].

Механізм реалізації демографічної функції держави повинен являти собою не статичну сукупність елементів, а систему зі складною структурою та наявністю прямих і зворотних зв'язків між складовими її елементами.

Прогресивність використання системного підходу до механізму реалізації функцій держави доводить М. С. Кельман у дослідженні “Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку” [12, с. 42].

Механізм реалізації демографічної функції держави пропонуємо розглядати як систему державних недержавних органів та інститутів спеціально створюваних для забезпечення демографічної політики держави, або які наділяються функцією регулювання демографічних і міграційних процесів, правових засобів, методів, способів і прийомів, за допомогою яких здійснюється результативне вплив на демографічні процеси.

Виходячи із запропонованого визначення, структурними елементами механізму реалізації демографічної функції держави виступають: суб'єкти, що здійснюють реалізацію бажаних для

держави демографічних процесів (інституційна основа); об'єкти, які потребують правового визначення – демографічні та міграційні процеси населення; погляди, доктрини, концепції, що стосуються демографічної політики, національної і економічної безпеки; правові засоби реалізації демографічної функції держави, включаючи нормативно-правові акти, за допомогою яких забезпечується реалізація демографічної функції (нормативна основа); критерії оцінки стану реалізації демографічної функції і її ефективності.

Елементи механізму реалізації демографічної функції держави утворюють систему і не мислимі поза системного розгляду. Механізм реалізації демографічної функції держави характеризує її як комплексний напрям діяльності держави, вид державної діяльності, що охоплює значні за масштабом і обсягом суспільні відносини. Важливо підкреслити, що, з точки зору інструментального підходу, особливе місце в механізмі реалізації демографічної функції держави займають правові засоби.

В умовах європейської інтеграції проблеми визначення правових засобів реалізації демографічної функції держави, їх своєчасного та адекватного коригування, відповідно до реальної ситуації, вдосконалення правотворчого процесу та реалізації права у галузі демографії набувають все більшої значущості. Як зазначає Ю. С. Афанасьєва, вдосконалення вимагає нормативно-правова база державного регулювання демографічних процесів і розвитку інституту сім'ї як головного інституту у сфері відтворення населення [13, с. 256].

Поняття “засіб” в юриспруденції вживається в різних значеннях: використовують в ставленні до права в цілому, в ставленні до різноманітним режимам правового регулювання, елементів його механізму. Термін “правові засоби” теж має різноманітне використання, причому поняття “правові засоби”, “правові явища”, “правові феномени”, “правові чинники”, “правові умови” часто використовуються як взаємозамінні. Правові засоби, що використовуються для реалізації демографічної функції, різноманітні.

Їх класифікація може бути здійснена за різними підставами:

- за ступенем складності: прості – нормативні акти, що визначають певний юридичний аспект, наприклад, податкові пільги багатодітним батькам Лист Державної податкової адміністрації України від 20 квітня 2010 р. № 3815/6/17-0716 “Щодо пільг з оподаткування доходів фізичних осіб, які є

багатодітними батьками”; комплексні – складаються з простих, наприклад, План заходів з реалізації I етапу Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України 9 серпня 2017 р. № 526-р [14; 15];

- за роллю, що виконується: - регулятивні (наприклад, Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини); - охоронні, наприклад, Закон України від 13 січня 2005 р. № 2342-IV “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” [16; 17];

- за характером: матеріально-правові, наприклад, Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III “Про охорону дитинства” [16; 17];

- процесуально-правові, наприклад, Закон України від 3 липня 2018 р. № 2475-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання” [19];

- за значимістю наслідків: звичайні, наприклад, Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96-ВР “Про відпустки” (відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами стаття 17 Закону) [20];

- виняткові, наприклад, Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [21];

- за часом дії:

- постійні (наприклад, неповний робочий день для жінок-матерів встановлено Кодексом законів про працю України);

- тимчасові (наприклад, Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві) [14];

- по виду правового регулювання: нормативні і індивідуальні;

- інформаційно-психологічної спрямованості: - стимулюючі (наприклад, формування громадської думки, норм і стандартів демографічної поведінки, створення системи ціннісних пріоритетів в країні на сім'ю з кількома дітьми (Україна), статева освіта молоді); - обмежуючі (наприклад, з метою обмеження народжуваності, стримування зростання і

стабілізації чисельності населення).

Правові засоби реалізації демографічної функції вносять організованість в існуючі суспільні відносини, пропонуючи замість незаконних і стихійних правові механізми вирішення виникаючих демографічних проблем, правові способи усунення демографічних конфліктів стоять на шляху задоволення демографічних і міграційних інтересів суб'єктів права.

Правові засоби демографічної функції свідчать про ступінь цивілізованості конкретного суспільства, виступають показником його правових можливостей і рівня правового розвитку в демографічній сфері; свідчать про затребуваність правової форми в упорядкованості демографічних зв'язків, про конкурентоспроможність правових цінностей з цінностями, з одного боку, поза правова (моральними, політичними, організаційними тощо), а з іншого, протиправними.

Використовуючи конкретні правові засоби реалізації демографічної функції, необхідного вміння зіставити зазначені засоби таким чином, щоб отримати найбільш ефективні результати. Демографічні процеси не можуть залишатися без уваги держави, оскільки вони торкаються найважливіших сфер життя людей і рівня економічного розвитку країни. Важливо сформулювати нову концепцію розвитку суспільства, котра за сприятливих умов змогла б стати національною ідеєю [14].

### III. ВИСНОВКИ

Механізм реалізації демографічної функції держави представляє систему державних і недержавних органів та інститутів спеціально створених для забезпечення демографічної політики держави або які наділяються функцією регулювання демографічних і міграційних процесів, правових засобів, методів, способів і прийомів, за допомогою яких здійснюється результативне вплив на демографічні процеси.

До складу механізму реалізації демографічної функції держави входять: суб'єкти, які здійснюють реалізацію бажаних для держави демографічних процесів; об'єкти, які потребують правового визначення – демографічні та міграційні процеси населення; стратегії, доктрини, концепції, що стосуються демографічної політики, національної безпеки; правові засоби реалізації демографічної функції держави, включаючи нормативні акти, за допомогою яких забезпечується реалізація демографічної функції; критерії оцінки стану

реалізації демографічної функції і її ефективності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Тарахонич Т. І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 11–17.
- [2] Кельман М. С. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ : “Кондор”, 2016. 716 с.
- [3] Кривицький Ю. В. Проблеми правової реформи в науковій спадщині академіка В. В. Копейчикова. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 187-197.
- [4] Пильгун Н. В., Бурбеза В. В. Поняття “механізм держави” в сучасній юридичній думці. *Юридичний вісник*. 2017. 2 (43). С. 46-51.
- [5] Дудченко О. С. Теоретична визначеність і змістовне наповнення поняття “механізм держави”. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 1. Том 1. С. 10-12.
- [6] Пікуля Т. О. Сучасний підхід до інтерпретації поняття «механізм держави». *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. (1). С. 46-54.
- [7] Гетьман А. П. Екологічна функція держави в сучасних глобалізаційних процесах. *Проблеми законності*. Харків, 2015. Вип. 128. С. 145–153.
- [8] Олейников, С. М. Функції держави і правові форми її діяльності. URL: [http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Oleynikov\\_150.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Oleynikov_150.pdf) (дата звернення 24.10.2018).
- [9] Боровікова В. С. Охорона правопорядку як одне із завдань діяльності поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2. С. 184-192.
- [10] Кузенко У. І. Політична функція держави та її реалізація в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 22 с.
- [11] Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова, Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.
- [12] Кельман М. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Психологія і суспільство*. 2015. № 4. С. 33-46.
- [13] Афанасьєва Ю. Організаційно-правовий механізм державного регулювання демографічних процесів в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 250-257.
- [14] Лист Державної податкової адміністрації України від 20.04.2010 № 3815/6/17-0716 “Щодо пільг з оподаткування доходів фізичних осіб, які є багатодітними батьками”. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=06N3E46039> (дата звернення 24.10.2018).
- [15] Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу : *Розпорядження Кабінету Міністрів України* від 09.08.2017 р. № 526-р.
- [16] Питання діяльності органів опіки та піклування, пов’язаної із захистом прав дитини : *Постанова Кабінету Міністрів України* від 24.09.2008 р. № 866. URL. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF> (дата звернення 24.10.2018).
- [17] Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 6. Ст. 147.
- [18] Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.
- [19] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання : Закон України від 03.07.2018 р. № 2475-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2475-19> (дата звернення 24.10.2018).
- [20] Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 2. Ст. 4.
- [21] Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.
- [22] Про внесення змін до Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов’язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві : *Постанова Кабінету Міністрів України* від 15.11.2017 р. № 855.
- [23] Барило І. М., Погребський Т. Г., Телебенєва Є. Ю. Особливості сучасних демографічних процесів регіонів України. URL: [dspace.univer.kharkov.ua/.../Особливості%20сучасних%20демографічних%20процесів](http://dspace.univer.kharkov.ua/.../Особливості%20сучасних%20демографічних%20процесів) (дата звернення 24.10.2018).