

Кропивна Катерина Олексіївна,
PhD, доцент кафедри приватного права
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана,
м. Київ, Україна
ORCID ID: 0000-0001-9309-0911

ІНСТИТУЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ПІДХІД ДО ОСМИСЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОЇ СФЕРИ

Адміністративно-правова доктрина регулювання демографічної сфери в умовах післявоєнного відновлення України виконує ключову методологічну та концептуальну функцію, оскільки забезпечує наукове осмислення публічно-правових засад державного впливу на демографічні процеси поза межами суто нормативного опису або прикладної управлінської практики. У доктринальному вимірі демографічна сфера розглядається не як сукупність соціально-статистичних показників, а як самостійний об'єкт публічного адміністрування, щодо якого держава здійснює владно-організаційний вплив із використанням інструментів адміністративного права.

Першим у доктрині сформувався інституційно-управлінський підхід, у межах якого демографічна сфера розглядається передусім як напрям діяльності публічної адміністрації. Відповідно до цього підходу, ключовою ознакою демографічного регулювання є його реалізація через систему організаційно оформлених суб'єктів публічної влади, наділених відповідною компетенцією. Демографічні процеси в такій концепції осмислюються не автономно, а крізь призму управлінських функцій держави, таких як: планування, координації, контролю та організаційного забезпечення. Доктринальна цінність інституційного підходу полягає у тому, що він дозволяє обґрунтувати демографічну сферу як об'єкт владно-організаційного впливу. Разом з тим, зведення демографічної сфери виключно до обліково-статистичних практик істотно звужує адміністративно-правове бачення предмета регулювання. Так, В. С. Шешенко та В. П. Піскунов обґрунтовано підкреслюють, що емпірично-статистичний рівень демографічного пізнання фіксує передусім масові наслідки демографічних явищ, тоді як розкриття їх сутнісних характеристик потребує переходу до теоретичного осмислення демографічного як складної соціальної

реальності [1, с. 35]. З позиції цього дослідження зазначене означає, що інституційна організація демографічного адміністрування, що передбачає переписні кампанії, систему державної реєстрації актів цивільного стану та функціонування демографічних реєстрів є необхідною, але недостатньою умовою ефективного адміністративно-правового регулювання, якщо вона не поєднується з концептуально визначеними цілями, межами та правовими засобами державного впливу на демографічні процеси.

Паралельно з інституційно-управлінським у науці адміністративного права сформувався нормативно-догматичний підхід до осмислення демографічної сфери, в межах якого вона розглядається передусім як сукупність адміністративно-правових норм, інститутів і процедур. У руслі цього підходу демографічне регулювання аналізується через формально-юридичні характеристики правових приписів, їх місце в системі джерел права, співвідношення законодавчого та підзаконного рівнів, а також через процедурні механізми реалізації управлінських рішень. Подібне розуміння є характерним для класичної адміністративно-правової догматики, орієнтованої на систематизацію нормативного матеріалу та забезпечення правової визначеності правового регулювання. У цьому сенсі І. С. Канзафарова та Є. М. Корнєєва обґрунтовують нормативно-догматичний підхід як такий, що зосереджується на аналізі структури адміністративно-правових норм, їх ієрархії, формально-юридичних ознак і процедур реалізації, розглядаючи правове регулювання насамперед крізь призму внутрішньої логіки правової системи та вимог юридичної техніки [2].

Нормативно-догматичний підхід є методологічно продуктивним для впорядкування адміністративно-правового масиву у демографічній сфері, однак у доктринальному вимірі він потребує істотного застереження. Зведення демографічного регулювання виключно до формальної структури норм і процедур створює ризик редукції складної соціально-правової реальності до «арифметики показників» та юридично нейтрального опису управлінських механізмів. У філософії науки наголошується, що теорія як форма наукового знання не може обмежуватися фіксацією емпіричних змін окремих параметрів, а повинна забезпечувати цілісне й системне уявлення про закономірності та сутнісні характеристики об'єкта пізнання [3, с. 633].

З цієї позиції тлумачення демографічного розвитку виключно як динаміки кількісних показників народжуваності, смертності чи міграції, навіть за умови їх детального нормативного закріплення, не дає змоги повною мірою розкрити зміст і спрямованість адміністративно-правового впливу на демографічну сферу. Адміністративно-правова

доктрина виходить із того, що правова норма не є самодостатньою абстракцією: вона завжди зорієнтована на трансформацію певної соціальної реальності, має визначені межі допустимого державного втручання та передбачає оцінку наслідків її застосування з погляду публічного інтересу й гарантій прав людини.

У доктринальному вимірі нормативно-догматичний підхід відіграє важливу роль у забезпеченні правової визначеності, систематизації адміністративно-правового матеріалу та уніфікації процедур регулювання. Водночас його внутрішнім обмеженням є схильність до фрагментарного сприйняття демографічної сфери як сукупності відокремлених норм і процедур без належного урахування їх функціональної взаємодії в межах цілісного механізму публічного адміністрування. Саме ця обставина зумовлює необхідність доповнення нормативно-догматичного аналізу іншими доктринальними підходами, здатними розкрити управлінську логіку та системний характер адміністративно-правового регулювання демографічних процесів.

З розвитком концепцій публічного адміністрування в адміністративно-правовій доктрині утвердився системний підхід, відповідно до якого демографічна сфера розглядається як цілісний об'єкт публічного управління, що складається з взаємопов'язаних елементів. У межах цього підходу демографічні процеси осмислюються як результат взаємодії різних напрямів державного впливу, що зумовлює необхідність узгодженості правових інструментів, управлінських рішень та адміністративних процедур. Системний підхід дозволяє подолати вузько нормативне бачення регулювання і перейти до комплексного розуміння демографічної сфери як єдиного адміністративно-правового об'єкта, однак у науковій доктрині він нерідко залишається на рівні загальних методологічних положень без достатнього наповнення конкретним юридичним змістом.

Доктринальне поглиблення системного підходу можливе за умови відмови від зведення демографічної сфери виключно до взаємодії народжуваності та смертності. Так, А. П. Хоменко, аналізуючи відтворення населення, наголошує, що реальне оновлення особового складу людності передбачає не лише народження і смерть, а й перебування індивідів у часі, тобто життя як тривалість, яке формує вікову структуру населення [4, с. 34]. У свою чергу В. С. Стешенко та В. П. Піскунов обґрунтовують тезу про необхідність включення міграції до мінімально конкретної моделі демографічної системи, оскільки без урахування просторової мобільності неможливо адекватно описати механізми відтворення населення в сучасних умовах [5, с. 44].

З позиції цього дослідження зазначені положення мають безпосереднє адміністративно-правове значення. Система правового

регулювання демографічної сфери повинна орієнтуватися на комплексний об'єкт публічного адміністрування, у межах якого міграційний компонент не є факультативним або допоміжним, а виступає структурною складовою відтворення населення. Саме така системна постановка питання зумовлює вимоги до державного управління у сферах реінтеграції населення, соціального захисту, відновлення людського потенціалу та просторової організації публічної влади, що виходить за межі ізольованого регулювання окремих демографічних показників.

Література:

1. Стешенко В. С., Піскунов В. П. Демографічне пізнання: сучасний стан і потенції розвитку. *Демографія та соціальна економіка*. 2012. № 2 (18). С. 33–42
2. Канзафарова І. С., Корнеєва Є. М. Формально-юридичний метод у наукових правових дослідженнях (загальна характеристика та особливості застосування). *Вісник Одеського національного університету*. URL: <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/2e868eb2-01d8-4b8c-bd12-466e83510f54/content>
3. Філософський енциклопедичний словник. Київ: Абрис, 2002. 744 с.
4. Стешенко В. С., Піскунов В. П. Демографічне пізнання: сучасний стан і потенції розвитку. *Демографія та соціальна економіка*. 2012. № 2 (18). С. 33–42.
5. Стешенко В.С., Піскунов В.П. Стан економіко-демографічних досліджень та наукові передумови їх подальшого розвитку. *Демографія та соціальна економіка*. № 2 (16). 2011. С. 42–51.