

Чечерський В.І.

Офіс Генерального прокурора

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАРОДОНАСЕЛЕННЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК РЕАЛІЗАЦІЇ ЛЮДИНОЮ РЕПРОДУКТИВНИХ ПРАВ

Україна одна з небагатьох держав, яка до цього часу не прийняла закон, що покликаний урегулювати репродуктивні права людини, а також закріпити державну політику в цій сфері.

У конкретний історичний проміжок часу кожна країна дотримується власної політики народонаселення залежно від потреб у збільшенні чи зменшенні популяції. Більшість із них закріпили основи цієї політики в законодавстві. Як правило, це нормативні акти, що регулюють репродуктивні права або порядок використання допоміжних репродуктивних технологій.

Крім того, певні механізми впливу на репродуктивну поведінку населення закріплено в податковому, сімейному та інших законодавствах.

Однак, стимулюючи зростання чи зменшення кількості населення, держави використовують різні шляхи та методи, окремі з яких не узгоджуються на тепер із чинною доктриною прав людини.

У статті розкрито питання взаємозв'язку державної політики з правом людини на репродуктивне відтворення, її впливу на це право. Надано оцінку окремим методам і способам заохочення громадян до певної репродуктивної поведінки на предмет їх відповідності концепції природних прав людини.

Зазначено, що державна законодавча підтримка до народження дітей, навіть надмірна, надання податкових пільг і преференцій, не може вважатися такою, що порушує це право.

Констатовано, що встановлення обтяжень, у тому числі додаткового оподаткування, за відсутність дітей чи мінімальну (максимальну) їх кількість не порушує право людини на репродуктивне відтворення лише в тому разі, коли ці обтяження не впливають і не можуть істотно вплинути на репродуктивну поведінку особи з мотивів виникнення в неї суттєвих труднощів чи обмежень, не примушують її до безальтернативного прийняття репродуктивного рішення.

Зроблено висновки, що кожна держава самостійно шукає баланс між власними потребами в кількості населення та правами конкретних громадян на репродуктивне відтворення. Водночас її вплив на репродуктивну поведінку людини повинен бути виваженим, опосередкованим і не призводити до порушення фундаментальних прав.

У зв'язку з цим Україні, яка себе позиціонує правовою та соціальною державою, доцільно на законодавчому рівні визначити основні принципи, пріоритети й напрями державної політики у сфері народонаселення.

Ключові слова: права людини, право на репродуктивне відтворення, репродуктивні права, свобода вибору, державна політика народонаселення.

Постановка проблеми. Згідно з інформацією Інституту демографії НАН України, у 2026 році населення країни скоротиться до 36 млн. осіб. На думку вчених, демографічні проблеми ще довго залишатимуться гострими: потенціал демографічного зростання вичерпано, а процес вимирання триватиме не менше ніж 20 років [1, с. 2]. При цьому Україна одна з небагатьох держав, у тому числі колишнього Радянського Союзу, яка до цього часу не прийняла закон, що покликаний урегулювати репродуктивні права людини, а також закріпити державну політику в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Незважаючи на значний масив наукових праць, присвячених репродуктивним правам, юристи майже не розглядають їх через призму державної політики народонаселення. Окремі аспекти співвідношення державної демографічної політики й репродуктивного здоров'я розглянуто в роботах Н. Русанової, М. Малєїної, С. Мокрецова; деякі питання можливості реалізації репродуктивних прав за державного впливу висвітлено К. Світневим, Г. Романовським та ін.

Завданням статті є дослідження законодавчого закріплення державної політики у сфері

народонаселення та її впливу на свободу людини у виборі й контролі способу реалізації права на репродуктивне відтворення, а також пов'язаних із ним репродуктивних прав, визначення умов, за яких є підстави вважати, що має місце неправомірне втручання в них держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначалося в проєкті Концепції загальнодержавної програми «Репродуктивне здоров'я нації», на 2017–2021 роки в Україні після тривалого періоду підвищення народжуваності (2002–2012 роки) з 2013 року спостерігається її скорочення. Особливо відчутним воно стало у 2015 році, коли чисельність народжень скоротилася, порівняно з попереднім роком, більше ніж на 54 тис. осіб (або на 11,6%), а число народжених у розрахунку на 1000 осіб знизилося з 10,8 до 9,6.

За таких обставин варто шукати вихід із негативної демографічної спіралі, що, чим далі, тим стає складнішим. Вирішального значення набуває співвідношення права, природного права та їх впливу на державну політику народжуваності й народонаселення. Варто констатувати, що юриспруденція тут займає можливо одні з останніх позицій серед усіх наук. Питанням репродуктивного відтворення населення, впливу такого відтворення на розвиток держави, у свою чергу, впливу державної політики на тенденції відтворення населення, повноважень і можливостей окремої людини в цій сфері вже давно є предметом економічних, соціальних, медичних та інших дисциплін. При цьому прикладні науки нині суттєво випереджають темпи правового регулювання, а новітні якісні зміни щодо відтворення людини залишили далеко позаду консервативні устої правничої науки.

Як наслідок, сучасна правова регламентація не узгоджується з фактичним станом, який має місце в репродуктивній сфері.

Разом із тим ще невеликі території грецьких міст-держав давали змогу помічати тенденції розвитку їх демографічної структури, аби не вдаватися до допомоги статистики. Саме це дало змогу древнім філософам усвідомити взаємозв'язок відтворення соціальної й демографічної структур [2, с. 267].

Загалом питання правової регламентації відтворення час від часу порушувалися правознавцями, однак, як правило, з позиції регулювання народонаселення в контексті сімейного, інколи цивільного права.

Так, у 1977 році Р. Каллістратова відзначала: «Сімейні стосунки, як і всякі інші, відчувають вплив з боку цілого комплексу соціальних явищ:

економіки, політики, ідеології. Крім того, стимулювати народжуваність можуть норми найрізноманітніших галузей права, тому настав, мабуть, час знайти прийнятну організаційну форму співробітництва юристів різних профілів, економістів, демографів для комплексної розробки конкретних пропозицій про вирішення проблеми динаміки народонаселення» [3, с. 61].

Через призму охорони здоров'я правове регулювання народжуваності наприкінці ХХ століття розглядалося в працях М. Малейної. Проте вона не використовує термін «репродуктивні права», «право на репродуктивний вибір», «право на репродуктивне відтворення», а переважно оперує поняттям «регулювання репродуктивної діяльності». Нею право людини на репродуктивне відтворення як окреме право не визнається до кінця, оскільки мова йде не про правові домагання людини, а про методи державного регулювання однієї зі сфер людської діяльності. Відповідно, держава залишає за собою можливість створювати певний правовий режим за допомогою обмежень і стимулів під час реалізації репродуктивних прав людини.

Варто підкреслити, що репродуктивну політику держави на кожному конкретному історичному проміжку часу визначають два серйозні фактори: демографічна ситуація в державі та ступінь впливу релігії на державне й суспільне життя. Проблеми демографічного характеру держава традиційно намагається вирішувати шляхом регулювання кількості дітей і своїм ставленням до абортів (їх повна заборона або, навпаки, дозвіл на проведення штучного переривання вагітності) [4, с. 150].

Незважаючи на удавану відсутність права в цих моментах, воно досить активно спочатку втручалось (і втручається) в регулювання репродуктивної діяльності. Нездатність мати дітей для законодавства більшості держав (аж до початку ХХ ст.) була підставою для розірвання шлюбу. Тим самим держава визнавала право на пошук такого партнера, який дав би змогу реалізувати репродуктивні потреби громадянина [5].

З погляду природного права важливим є забезпечення впливу держави на право людини на репродуктивне відтворення виключно опосередковано. Людина повинна мати добровільний вибір, як розпорядитися власною фертильністю, а тому заходи стимулювання до певної репродуктивної поведінки не мають бути такими, що роблять її безальтернативною. Упровадження стимулів, які безпосередньо впливають на репродуктивний вибір і фактично роблять його безваріантним, є ознакою порушення природного права

людини, відсутності реально діючого принципу верховенства права, надмірного втручання в особистий простір людини.

З метою об'єктивності оцінювання впливу державної політики на репродуктивний вибір має здійснюватися кожного разу з вивченням усієї сукупності обставин, які впливають чи вплинули на поведінку людини. І якщо в одних випадках може йти мова про опосередковане стимулювання до певної репродуктивної поведінки, то в інших – до фактичного примушування на її дотримання.

Каїрська конференція радикальним чином змінила підхід міжнародного співтовариства до взаємозв'язку проблеми народонаселення й розвитку та поставила в центр уваги такі питання, як людина і права людини, а не чисельність населення й темпи його приросту. В основі такої зміни парадигми був відхід від розуміння населення в основному як макроекономічної змінної величини для планування політики до заснованого на правах людини підходу, у якому ключовим елементом є благополуччя окремих осіб [6].

У 1966 році в Резолюції № 2211 (XXII) 1966 Генеральна Асамблея ООН визнала суверенітет держав щодо формулювання та забезпечення їх демографічної політики, беручи до уваги принцип, відповідно до якого кожна окрема сім'я має право вільно приймати рішення щодо її розміру.

Більшість держав нормативно закріпила основні положення своєї політики у сфері репродуктивного відтворення. В одних випадках мова йде про національні програми, плани дій, концепції, що затверджені уповноваженими суб'єктами державної влади й місцевого самоврядування, в інших – безпосередньо в законах.

За інформацією Фонду ООН у сфері народонаселення а) 118 країн розробили керівні принципи й регламенти стандартного надання послуг з охорони сексуального й репродуктивного здоров'я підлітків і молоді; б) 81 країна привела політичні установки у сфері акушерської допомоги у відповідність до міжнародних стандартів; в) 41 країна має в розпорядженні систему відстеження випадків материнської смертності й реагування на них; г) 67 країн мають у розпорядженні можливість надання мінімального набору первинних послуг з охорони сексуального й репродуктивного здоров'я із самого початку надзвичайних ситуацій гуманітарного характеру [7].

На законодавчому рівні деякі держави закріпили основи державної політики у сфері охорони репродуктивного здоров'я, другі – охорони й захисту репродуктивних прав, треті – гарантування окре-

мих правомочностей або гарантування державної підтримки, яка пов'язана з народженням дітей.

Відповідно до ст. 14 Закону Республіки Молдова «Про репродуктивне здоров'я», політика держави в галузі охорони репродуктивного здоров'я спрямована на: а) формування свідомого та відповідального ставлення населення до сексуально-репродуктивного здоров'я; б) запобігання небажаним вагітності та скорочення числа абортів; в) профілактику інфекцій, що передаються статевим шляхом, і ВІЛ-інфекції/СНІДу; г) широке використання методів контрацепції й захисту репродуктивної функції; д) забезпечення народження здорових і бажаних дітей; е) підтримку сімей, що мають дітей, і пар, які планують вагітність; в) розвиток якісних послуг у галузі охорони репродуктивного здоров'я; г) ефективне залучення урядових, неурядових і приватних структур, засобів масової інформації до захисту й неухильного дотримання репродуктивних прав; д) пропаганду знань у сфері статевого й репродуктивного виховання населення; е) підтримку наукових досліджень у сфері репродуктивного здоров'я; ж) вишівську й післявишівську підготовку фахівців у сфері охорони репродуктивного здоров'я та захисту репродуктивних прав відповідно до міжнародних стандартів [8].

У статті 84 Кодексу охорони здоров'я Республіки Таджикистан передбачено, що держава гарантує допологові й післяпологові пільги матерям; захист від усіх форм сексуальної експлуатації та сексуального домагання; доступ до інформації, спрямованої на заохочення соціального, духовного й морального благополуччя, фізичного та психічного здоров'я у сфері дітонародження [9].

У Киргизькій Республіці державна політика у сфері охорони репродуктивного здоров'я громадян спрямована: 1) на всебічне зміцнення інституту сім'ї; 2) на розвиток і вдосконалення системи охорони репродуктивного здоров'я громадян з урахуванням статевовікових особливостей; 3) на формування свідомого ставлення чоловіків і жінок до народження здорових, бажаних дітей шляхом виховання в батьків відповідальності за їх народження; 4) на створення умов, що забезпечують рівність можливостей жінок і чоловіків під час реалізації їхніх сексуальних і репродуктивних прав.

Основними напрямками державної політики цієї республіки в галузі охорони репродуктивних прав громадян є: 1) розроблення, прийняття й фінансування цільових державних програм, спрямованих на покращення демографічного розвитку країни; 2) розроблення й виконання стандартів охорони

репродуктивного здоров'я громадян з урахуванням статевікових особливостей; 3) проведення наукових досліджень у галузі охорони сексуального й репродуктивного здоров'я громадян, упровадження сучасних методів і технологій для покращення їхнього сексуального та репродуктивного здоров'я; 4) забезпечення юридичної, соціальної, інформаційно-методичної підтримки в рамках державних програм; 5) створення рівних умов для добросовісної конкуренції організаціям охорони здоров'я всіх форм власності, що надають послуги у сфері сексуального й репродуктивного здоров'я; 6) здійснення контролю й координації реалізації державних програм з охорони сексуальних і репродуктивних прав громадян; тощо [10].

У деяких державах питання репродуктивної політики вивели з предмета законів, які регулюють репродуктивні правовідносини, і закріпили в окремих законодавчих актах.

Наприклад, у Республіці Білорусь правові та організаційні основи забезпечення демографічної безпеки передбачено Законом «Про демографічну безпеку Республіки Білорусь» [11].

Зважаючи на викладене, не можна підтримати тих авторів проектів законів України, які пропонували чи пропонують законодавчі акти виключно щодо порядку, підстав та умов застосування допоміжних репродуктивних технологій. Уважаємо, що повинен бути єдиний законодавчий акт, який регулюватиме правовідносини в репродуктивній сфері, що має включати основи державної політики; поняття і зміст права людини на репродуктивне відтворення й репродуктивних прав; порядок, підстави й умови здійснення допоміжних репродуктивних технологій тощо.

Необхідно відзначити, що законодавство держав у сфері відтворення населення істотно відрізняється залежно від демографічної ситуації, конкретного історичного періоду. І якщо для європейських країн характерне скорочення населення та його старіння, то загальносвітовий тренд є зворотнім.

У кожній четвертій державі з населенням понад мільйон чоловік народжуваність становить не менше ніж 4 дітонароджень із розрахунку на одну жінку. Загальна чисельність населення у світі становить понад 7,7 млрд. осіб і невпинно зростає.

У зв'язку з цим більшість держав Африки та Азії намагається зупинити зростання чисельності населення. Одним із таких заходів є впровадження широкого доступу до контрацептивів, що не суперечить праву людини на репродуктивне відтворення.

Стимулювання населення до використання методів контрацепції узгоджується з правом людини на репродуктивне відтворення, оскільки відповідальне, вільне та добровільне рішення про їх застосування (і жінками, і чоловіками) покладається на особу. Натомість політика заборони їх використання або обмеження у використанні (за віком, статтю, іншими ознаками) призводить до його порушення, оскільки особа примусово позбавлена можливості належного регулювання кількості дітей завдяки наявним методам контрацепції чи обмежена в ній.

З подібного погляду варто розглядати питання стимулювання народження дітей і їх кількості завдяки державній фінансовій підтримці.

Державна законодавча підтримка до народження дітей, навіть надмірна, не може вважатися такою, що порушує це право, оскільки в будь-якому разі вона спрямована на покращення фінансового та соціального становища людини, не є безваріантним примусом і остаточне рішення щодо її прийняття залишається за особою.

Водночас значна частина держав проводить протилежну політику, яка полягає у зменшенні (гальмуванні) приросту населення. Для цього ними використовується широкий спектр повноважень від інформаційного впливу до застосування конкретних санкційних механізмів.

Прикладом є раніше впроваджувана політика в Китайській Народній Республіці «Одна сім'я – одна дитина», яка серед іншого передбачала суттєві фінансові санкції та скасування цілої низки преференцій для сімей з двома й більше дітей.

Проведення такої суворої демографічної політики із застосуванням край обтяжливих санкцій (у вигляді штрафів, примусової стерилізації тощо) за народження більше ніж однієї дитини є яскравим прикладом порушення права людини на репродуктивне відтворення, зокрема в частині права на визначення кількості нащадків і періоду між їхніми народженнями.

Отже, встановлення обтяжень, у тому числі додаткового оподаткування, за відсутність дітей чи мінімальну їх кількість може вважатися таким, що не порушує право людини на репродуктивне відтворення лише в тому разі, коли ці обтяження не впливають і не можуть істотно вплинути на репродуктивну поведінку особи з мотивів виникнення в неї суттєвих труднощів чи обмежень, не примушують її до безальтернативного прийняття репродуктивного рішення.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що кожна держава самостійно шукає баланс між власними

потребами в кількості населення та правами конкретних громадян на репродуктивне відтворення. Водночас її вплив на репродуктивну поведінку людини повинен бути виваженим, опосередкованим і не призводити до порушення фундаментальних прав.

У зв'язку з цим Україні, яка себе позиціонує правовою та соціальною державою, доцільно на законодавчому рівні визначити основні принципи, пріоритети й напрями державної політики у сфері народонаселення.

Список літератури:

1. Мокрецов С.С. Вплив демографічної політики держави на репродуктивний стан здоров'я населення країни. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 3 (30). С. 1–6.
2. Васильченко О.М. Репродуктивна поведінка особистості Соціально-психологічний аналіз : монографія. Луганськ : Ноулідж, 2013. 547 с.
3. Бурдо Е.П., Гаранина И.Г. Проблемы выделения института репродуктивных прав человека в российском праве. *Проблемы в российском законодательстве : юридический журнал*. 2015. № 5. С. 61–68.
4. Рябенко О.В. Право фізичної особи на репродукцію (відтворення): поняття та історико-правові аспекти становлення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 30. Том 1. С. 148–151.
5. Романовский Г.Б. Гносеология права на жизнь : монография. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. 368 с. URL: <http://testlib.meta.ua/book/330298/read/> (дата звернення: 07.03.2019).
6. Десять лет Каирскому консенсусу: народонаселение, репродуктивное здоровье и глобальные усилия по искоренению нищеты: отчет ЮНФПА, Prographics, Inc., Annapolis, Maryland, USA. 2004. 140 с.
7. Прогресс в осуществлении стратегического плана ЮНФПА на 2014–2017 годы : доклад Директора-исполнителя. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/board-documents/main-document/DP.FPA_2017.4Part_I_RU.pdf (дата звернення: 20.09.2019).
8. О репродуктивном здоровье : Закон Республики Молдова от 15.06.2012 № 138. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344838&lang=2> (дата звернення: 11.06.2019).
9. Кодекс здравоохранения Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 30.05.2017 № 1413. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/taj181168.pdf> (дата звернення: 11.06.2019).
10. О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации : Закон Кыргызской Республики от 04.07.2015 № 148. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111191> (дата звернення: 11.06.2019).
11. О демографической безопасности Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 04.01.2002 № 80-3. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1832 (дата звернення: 12.06.2019).

Checherskiy V.I. LEGISLATIVE ASSIGNMENT OF PUBLIC POLICY AS AN IMPORTANT FACTOR OF THE IMPLEMENTATION OF HUMAN REPRODUCTIVE RIGHTS

Ukraine is one of the few states that has not yet adopted a law that seeks to regulate reproductive rights and to consolidate the state policy in this area.

At a specific historical period, each state adheres to its own population policy, depending on the number and needs of population increase or decrease. Most states have enshrined the foundations of this policy in legislation. As a rule, these are regulations governing reproductive rights or the procedure for the use of assisted reproductive technologies.

In addition, certain mechanisms for influencing the reproductive behavior of the population are preserved in tax, family, labor and other legislation.

However, in stimulation of population growth or decline, countries use a variety of ways and methods, some of which do not currently reflect present human rights doctrine.

The article deals with the question of the interrelation of public policy with the human right to reproductive procreation, its influence on this right. The individual methods and ways of encouraging citizens to engage in specific reproductive behavior are evaluated for their relevance to the concept of natural human rights.

It has been stated that state legislative support for the birth of children, even excessive, granting tax privileges and preferences, cannot be considered as violating this right.

It is stated that imposing burdens, including additional taxation, in the absence of children, or their minimum (maximum) number, does not violate the human right to reproduction, only if those burdens do not affect and cannot substantially affect the reproductive behavior of the person on its significant difficulties or limitations do not compel it to take a reproductive decision without any alternative.

It is concluded that each state independently seeks a balance between its own population needs and the rights of individual citizens to reproduction. At the same time, its impact on human reproductive behavior must be balanced, indirect and not violate fundamental rights.

In this regard, Ukraine, which positions itself as a rule of law and a social state, it is advisable to define at the legislative level the basic principles, priorities and directions of state policy in the field of population.

Key words: human rights, right for reproduction, reproductive rights, freedom of choice, public population policy.