

УДК 314.15

ББК 60.7

Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 174–184

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РОЖДАЕМОСТИ

О.В. Шипунова

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Аннотация

Выделены цели, задачи региональной демографической политики в области рождаемости. Анализируется опыт регионов России по формированию организационно-правовых и финансовых основ демографической политики в этой области. Показана необходимость рационального сочетания общегосударственных и региональных мероприятий демографической политики в сфере рождаемости.

Ключевые слова: территориальная дифференциация рождаемости, региональные органы власти, регионализация, бюджетная обеспеченность, жилищные условия

Abstract

We identify and analyze objectives and indicators of a regional birthrate policy as well as experience of the Russian regions in building managerial and legal grounds of this policy. We can conclude that there is a need to harmonize the arrangements made at the national and regional levels in this sphere.

Keywords: territorial differentiation of birthrates, regional authorities, regionalization, fiscal provision, housing conditions

Депопуляция в России происходит под двойным давлением: сверхсмертности и низкого уровня рождаемости. В условиях сохранения массовой малодетности (один-два ребенка в семье), каким бы низким ни был уровень смертности, естественная убыль населения будет неизбежна. В этом контексте крайне актуальным, но и весьма сложным оказывается воздействие со стороны общества и государства на рождаемость, т.е. процесс, в настоящее время в наибольшей степени определяющий параметры естественного воспроизводства населения.

Повышение уровня рождаемости – многогранная межотраслевая проблема, для решения которой необходимы объединение и координация действий федеральных и региональных органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, религиозных и благотворительных организаций.

Границу между центральными и региональными уровнями власти в отношении их компетенции и ответственности провести однозначно невозможно. Условно можно выделить три подхода к решению проблемы соотношения их усилий в сфере региональной демографической политики:

- демографическая политика должна быть унифицированной для всех регионов, прежде всего по средствам реализации;
- демографическая политика должна быть регионализированной;
- демографическая политика должна строиться на рациональном сочетании общегосударственных и региональных мероприятий.

Наиболее четко провести границу между теми, кто делает акцент на единой демографической политике в области рождаемости, и сторонниками ее регионализации можно на основании того, как тот или иной исследователь относится к вопросу о возможности регионализации экономических мер демографической политики, и особенно системы денежных пособий.

Если посмотреть в историческом ракурсе, то можно отметить, что в 1960-е годы акцент делался на общегосударственных мероприятиях демографической политики, что было связано с господствующим в теории и практике управления централистским подходом. При этом не в полной мере учитывались территориальные различия, этнические особенности демографических процессов, структура и семейно-брач-

ные отношения населения. Региональные демографические исследования долгое время не поощрялись из-за идеологических установок на стирание граней между городом и деревней, выравнивание степени экономического развития различных территорий, формирование в стране единой общности. Поэтому многие важные региональные различия старались не замечать, игнорировать, проводя усредненную для всей страны социально-экономическую политику, что обусловило серьезные диспропорции и вызвало негативные последствия в демографическом и социально-экономическом развитии регионов.

В 1970–1980-е годы относительно проведения дифференцированной в региональном разрезе демографической политики в области рождаемости мнения отечественных ученых варьировали от признания необходимости такой дифференциации в условиях многонационального государства (Б.Ц. Урланис, Т.В. Рябушкин, Л.Л. Рыбаковский) до полного ее отрицания (Е.Л. Маневич) [1]. Официально задача проводить национальную демографическую политику, полнее учитывающую особенности конкретных территорий, была сформулирована в 1980-е годы. Эта инициатива была практически реализована в виде мер помощи семьям с детьми. Данные меры вводились постепенно в течение трех лет начиная с восточных районов страны. Это, кстати, придало демографической волне, возникшей во многом в результате подъема рождаемости, более плавный характер для страны в целом. Однако региональной политики в области демографии по-прежнему не было.

В современной России противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации, острым проявлениям депопуляции населения относится к совместной компетенции региональных и федеральных органов государственной власти [2]. Принятая в 2001 г. Концепция демографического развития страны до 2015 г. послужила ориентиром для разработки планов улучшения демографической ситуации в регионах [3], а соответствующая концепция на период до 2025 г. уже предусматривала необходимость дифференцированного подхода к разработке и реализации региональных программ, направленных на улучшение демографической ситуации, учитывающих специфику каждого региона и согласованных с реализуемыми мероприятиями приоритетных национальных проектов в сфере образования, здравоохранения, жилищной политики и сельского хозяйства, что является

основополагающим принципом демографической политики [4]. Сегодня региональные органы власти должны не только реализовывать демографическую политику в пределах подведомственных административно-территориальных единиц, но и формировать собственные стратегию и тактику проведения демографических преобразований на этих территориях в рамках установленных полномочий и возможностей использования средств.

Для подавляющего большинства регионов цель демографической политики в области рождаемости одинакова и заключается в повышении рождаемости до уровня, обеспечивающего простое либо расширенное воспроизводство населения региона и удовлетворение общественно необходимых потребностей в трудовых ресурсах на перспективу. Квантификации данной цели индивидуальны и вытекают из основных параметров субфедерального демографического развития. Как правило, речь идет об увеличении суммарного коэффициента рождаемости в 1,5–2 раза от уровня, достигнутого на момент принятия соответствующего нормативного документа, либо задается конкретное числовое значение общего или суммарного коэффициента рождаемости.

Независимо от целей демографического развития конкретных территорий для регионального уровня специфическими являются [5, 6]

- определение вариаций рождаемости в сравнении с другими территориями страны;
- выявление главных факторов территориальной дифференциации рождаемости (в том числе внутрисистемных характеристик населения: его половозрастной, брачно-семейной структуры), социально-экономических факторов (уровня урбанизации, образовательной и профессиональной структуры общества, уровня доходов населения и т.д.), этнических и конфессиональных факторов;
- определение влияния уже реализуемых мер демографической политики).

Задачи повышения рождаемости прописаны в регионах в концептуальных документах и планах их реализации, программных документах, планах мероприятий по реализации концепции демографической политики страны. Решение проблемы низкой рождаемости программно-целевым методом объясняется необходимостью координировать дейст-

вия всех уровней власти, направленные на оздоровление демографической ситуации, сконцентрировать средства из различных источников на реализации приоритетных направлений, своевременно реагировать на демографические тенденции текущего периода. Преимущество же региональных концепций (программ, планов) демографической политики, предусматривающих, в частности, влияние на рождаемость, заключается в том, что они дополняют общегосударственную демографическую политику с учетом специфики демографической ситуации на различных территориях страны. Следовательно, региональные демографические программы (планы) должны удовлетворять таким критериям:

- предусматривать региональную дифференциацию при реализации государственных мер демографической политики исходя из специфики каждого региона;
- обеспечивать разработку и реализацию дополнительных мер, расширяющих помощь семьям и усиливающих их социальную защиту;
- координировать, насколько это возможно, реализацию демографических программ с программами в области занятости, экологии и т.д.

Анализ федеральной и региональной нормативно-правовой базы, регулирующей демографическое развитие (или оказывающей на него прямое влияние), позволяет сделать вывод, что законодательные акты не приведены в единую систему. Возникают сложности в определении полномочий, обязанностей в сфере демографической политики на разных уровнях управления, не налажена пока четкая система взаимодействий как в отношении целей политики, так и в отношении направлений ее реализации и мер [7]. Опыт работы субъектов Федерации показал, что практически в каждом из них не только обеспечено собственное нормативное регулирование, но и существуют структуры, в функции и задачи которых входят межведомственное взаимодействие и координация усилий всех акторов, задействованных в реализации демографической политики в области рождаемости.

Организационный каркас демографической политики на субфедеральном уровне представлен структурными единицами, в компетенцию которых входят соответствующие вопросы, но которые не обла-

дают самостоятельным статусом в рамках профильных министерств и ведомств. К примеру, к ним относятся управление социальной защиты материнства и детства и семейно-демографической политики при комитете по социальной политике Санкт-Петербурга; отдел демографической политики и трудовых ресурсов при департаменте труда и социального развития Воронежской области; управление демографической и семейной политики при министерстве социального развития Новосибирской области; департамент семейной и молодежной политики правительства Москвы; управление по социальной поддержке населения, делам семьи, материнства и детства при администрации г. Ижевска и т.д. Зачастую действия субъектов управления разобщены и противоречат друг другу, что существенно затрудняет процедуру выработки эффективных рекомендаций и решений, не позволяет определить результативность деятельности конкретного государственного органа в демографической сфере.

Совершенствование механизма государственного регулирования региональных демографических процессов может состоять в создании единого организационно-экономического органа – Совета по реализации демографической политики. На практике ряд регионов уже приняли решение о создании подобного органа, – это, например, Челябинская область, Республика Мордовия, Кировская область, Липецкая область и др.

Часто на региональном уровне отсутствует какое-либо научное обоснование выбора мер, реализуемых в дополнение к общегосударственным мероприятиям. Кроме того, практически не разработан механизм оценки эффективности проводимой демографической политики. Субфедеральные и муниципальные образования, как правило, не имеют соответствующего научного и кадрового потенциала для ведения этой работы [8].

При всей важности нормативно-правового, организационного, кадрового обеспечения без серьезных экономических затрат демографическая политика в области рождаемости будет носить скорее декларативный характер. Следовательно, необходимо четкое, установленное в законодательном порядке разграничение предметов ведения и расходных полномочий в реализации демографической политики между

уровнями государственной власти с одновременным обеспечением их соответствующими доходными источниками.

Финансирование расходов региона на мероприятия в области рождаемости осуществляется за счет средств бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов: мероприятия, установленные федеральным законодательством, относятся к расходным обязательствам федерального бюджета; меры, предусмотренные на федеральном уровне, регулируются и финансируются субъектами Федерации; мероприятия, установленные и регулируемые регионом, финансируются из регионального бюджета.

В рамках федерального бюджета расходы на реализацию демографической политики включены в укрупненную статью «расходы на социально-культурные мероприятия», в которую также входят расходы на социальную политику, здравоохранение и физическую культуру, образование, культуру, искусство и кинематографию, СМИ.

Пособия по беременности и родам, единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременные пособия при рождении ребенка, ежемесячные пособия по уходу за ребенком выплачиваются за счет средств Фонда социального страхования. Аналогичные выплаты осуществляются за счет средств федерального бюджета женщинам, проходящим военную службу, обучающимся очно в образовательных учреждениях. За счет средств федерального бюджета также финансируются ежемесячные пособия по уходу за ребенком лицам, фактически осуществляющим уход за ребенком и не подлежащим обязательному социальному страхованию, и материнский капитал. За счет этих же средств осуществляются субсидии бюджетам субъектов Федерации на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Из ресурсов Фонда социального страхования финансируется оплата услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов (родовые сертификаты).

Выплаты ежемесячного пособия на ребенка производятся за счет средств бюджетов субъектов Федерации. С учетом того, что размер,

порядок назначения, индексации и выплаты данного вида пособий устанавливаются законами и иными региональными нормативными актами, есть основания полагать, что различия между регионами в уровне поддержки семьи с детьми могут нарастать.

Особый интерес представляет опыт регионов в реализации мероприятий, не предусмотренных федеральным законодательством. Такие региональные меры демографической политики в области рождаемости условно можно разделить на две группы: 1) финансовое усиление федеральных мер по инициативе и за счет регионов; 2) оригинальные меры, применяемые лишь на той или иной территории.

Одной из наиболее важных мер социально-экономического характера, направленных на повышение рождаемости, является содействие семьям в улучшении жилищных условий. В частности, в регионах распространена практика списания части долга (погашения кредита) молодой семьи при рождении детей, которое осуществляется по-разному: в размере стоимости определенного числа квадратных метров (например, в Омской, Липецкой, Самарской, Курганской областях), в процентах от средней стоимости жилья (в Чувашской Республике, Омской, Иркутской, Московской областях, Алтайском крае), в виде фиксированной суммы (в Ямало-Ненецком автономном округе, Белгородской области). В некоторых регионах размер списания долга зависит от очередности рождения ребенка (например, в Республике Башкортостан, Республике Мордовии, Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Калужской, Рязанской, Сахалинской областях и г. Москве).

В части субъектов Федерации выплачиваются дополнительные единовременные пособия при рождении детей, ежемесячные пособия на детей в возрасте от 1,5 до 3 лет. При этом, как правило, размер пособия увеличивается в зависимости от очередности рождения ребенка, что оказывает определенное стимулирующее влияние. В Республике Башкортостан, Республике Бурятии, Республике Карелии, Республике Мордовии, Калужской, Липецкой, Мурманской, Омской, Орловской, Саратовской, Свердловской и Ярославской областях многодетным и (или) малоимущим семьям выплачивается более высокое ежемесячное пособие на несовершеннолетних детей. В Москве и Пензенской области органы власти предпринимают попытки оказывать влия-

ние не только на число детей в семье, но и на сроки их появления путем выплаты дополнительных пособий при появлении ребенка в первые один-три года супружеской жизни.

Повсеместно в регионах установлены льготы на содержание детей в детских дошкольных учреждениях (от 20 до 100% родительских расходов в зависимости от детности, статуса, уровня обеспеченности семьи). Показателен опыт Камчатского края, Калининградской области, Республики Саха (Якутия) по внедрению вариативных форм дошкольного образования (группы кратковременного пребывания, домашние детские сады, центры для неорганизованных детей, гувернерство). Широкое распространение получили мероприятия по организации профессионального обучения безработных женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет. Активно внедряются образовательные, досуговые мероприятия посемейной направленности (создание Клубов молодых семей, Школ материнства и т.п., проведение тематических праздников и т.д.).

На сегодняшний день возможности консолидированных бюджетов регионов финансировать мероприятия демографической политики резко различаются и зависят от уровня бюджетной обеспеченности. В условиях сохранения пережитков «бюджетной вертикали» преимущества децентрализации функций проведения демографической политики: учет региональных и местных особенностей, запросов населения, взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством и качеством бюджетных услуг – оборачиваются ограниченным и неравномерным финансированием социальных расходов, отсутствием инвестиционной составляющей в расходах на социально-демографическую сферу, финансированием текущих расходов за счет привлечения заемных средств, что означает фактическое увеличение издержек функционирования региональных и муниципальных органов власти [9]. Таким образом, люди, проживающие в разных регионах, объективно имеют неравный доступ к социальным трансфертам.

Но помимо объективных факторов, влияющих на дифференциацию мер, реализуемых за счет региональных бюджетов, немаловажное значение имеют и факторы субъективные. Неблагополучие или бедность регионов часто играют решающую роль в усилении федеральных мер.

Большинство субъектов Федерации сталкиваются с невозможностью обеспечения равного доступа к инфраструктурам для всего подведомственного населения (особенно к инфраструктурам развития). Но многое зависит и от понимания сложности демографической ситуации администрацией конкретных регионов. И поэтому часто даже в небогатых регионах проводится более затратная, по сравнению с богатыми территориями, демографическая политика [10].

На наш взгляд, за федеральным уровнем целесообразно оставить финансирование только таких мер поддержки семьи (включая пособия), которые образуют систему минимальных социальных гарантий. Эти меры должны быть дополнены и расширены на региональном уровне за счет средств регионов и путем привлечения социально ответственного бизнеса. Финансирование из регионального и муниципального бюджетов должно стать важнейшим источником средств для решения специфических проблем в конкретных территориальных образованиях. Нужно исходить не из остаточных возможностей региональных и муниципальных бюджетов, а из обоснованных затрат, требуемых для достижения поставленных целей. Это не только обеспечит самостоятельность бюджетов, но и активизирует их роль в проведении государственной демографической политики, даст возможность субъектам Федерации без вмешательства центра формировать свои бюджеты и составлять прогнозы социально-демографического развития на перспективу.

* * *

Исследование показало, что в субъектах Федерации проводится политика, направленная на повышение рождаемости. При расширении самостоятельности регионов складывается территориальный опыт, сочетающий общее и единичное: всероссийский подход к решению проблем и особенности регионов.

При этом координация действий в области рождаемости осуществляется из федерального центра. Дать возможность субъектам РФ проводить демографическую политику в области рождаемости полностью самостоятельно сегодня, по-видимому, нецелесообразно.

Таким образом, в современной России реализуется подход к осуществлению демографической политики, основанный на сочетании общегосударственных и региональных мероприятий. С одной стороны, обеспечиваются единые принципы, направления и внутренняя структура мероприятий демографической политики в области рождаемости в целом, а с другой – укрепляются и совершенствуются региональные направления.

Литература

1. **Ищенко А.Н.** Региональные особенности современного демографического развития России: Дисс. ... д-ра экон. наук. – М., 2006. – URL: <http://www.dslib.net/economika-hoziajstva/ishchenko7.html> (дата обращения 14.04.2011).
2. **Указ** Президента Российской Федерации № 803 от 03.06.1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
3. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации № 12708 от 24.09.2001 г. о Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 40. – Ст. 3873.
4. **Указ** Президента Российской Федерации № 1351 от 09.10.2007 г. «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.
5. **Ласточкина М.А.** Социально-экономические причины регулирования репродуктивного поведения // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 149–162.
6. **Слоботчиков О.Н.** О структуре демографической политики государства // Социально-гуманитарные знания. – 2001. – № 7. – С. 268–269.
7. **Ильшев А.М., Багирова А.П.** Факторы репродуктивной активности населения: анализ региональной дифференциации // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 92–110.
8. **Зверева Н.В.** Проблемы разработки региональных демографических программ // Демографическая и семейная политика / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. – М.: МАКС Пресс, 2008. – С. 35–39.
9. **Римашевская Н.** Реформирование социальной сферы России: проблемы, поиски решения. – URL: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/discussion/document372.shtml (дата обращения 11.08.2011).
10. **Архангельский В.Н., Зверева Н.В.** Теоретические основы мониторинга региональной социально-демографической политики. – М., 2009. – 130 с.

Рукопись поступила в редколлегию 08.09.2011 г.

© Шипунова О.В., 2012