

УДК 314.15

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В.В. Маркова

Белгородский государственный национальный
исследовательский университет
E-mail: veronika-markova@mail.ru

В статье проанализированы недостатки, выявленные в ходе реализации государственной демографической политики в Российской Федерации. Обоснованы меры по улучшению демографической ситуации в стране, основными из которых являются: создание единого органа, ответственного за реализацию демографической политики; выработка четких и объективных показателей оценки эффективности реализации демографической политики; стимулирование государственными органами трансформации социокультурной среды в направлении возрождения традиционных семейных ценностей.

Ключевые слова: государственная демографическая политика, демографические показатели, уровень рождаемости, уровень смертности, миграционная политика.

DEMOGRAPHIC POLICY IN MODERN RUSSIA: INSTITUTIONAL AND SOCIAL WAYS OF DEVELOPMENT

V.V. Markova

Belgorod State National Research University
E-mail: veronika-markova@mail.ru

The article analyzes shortfalls revealed in the course of implementation of the state demographic policy in the Russian Federation. Measures for the demographic situation improvement in the country are justified. They include creation of the united authority responsible for implementation of the demographic policy; formation of accurate and objective measures of performance evaluation of implementation of the demographic policy; state authorities' stimulation of transformation of sociocultural environment into direction of revival of traditional family values.

Key words: state demographic policy, demographic measures, birth rate, death rate, migration policy.

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Концепция) является базовым документом, который определяет цели, принципы, задачи и основные направления политики Российской Федерации в области народонаселения на период до 2025 г. [6]. Документ предполагает реализацию различных мероприятий по основным направлениям демографической политики: увеличение рождаемости, сокращение смертности и привлечение мигрантов.

С принятием этого документа возникли некоторые вопросы относительно его реализации. Один из них, на наш взгляд, это отсутствие закреплённых в нем показателей оценки эффективности реализации государственной демографической политики. В проекте доклада министра Татьяны Голиковой на

заседании Президиума Правительства РФ от 17 февраля 2011 г. «О плане реализации в 2011–2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 года» используются такие статистические показатели, как «общий коэффициент рождаемости», «общий коэффициент смертности», «ожидаемая продолжительность жизни» и т.д. [7]. При этом в самом тексте Концепции они не упоминаются. Возникает закономерный вопрос, кто и каким образом определил, что именно эти показатели наиболее достоверно характеризуют изменение демографической ситуации в стране.

Кроме того, далеко не все из этих показателей можно считать объективными. Ряд из них зависит не только от сложившейся в стране кризисной ситуации в демографической сфере и предпринимаемых государственных мер, но и от накапливавшихся многие десятилетия демографических проблем. Так, например, возросший в последние годы уровень рождаемости обусловлен не только мероприятиями государственной поддержки, но и особенностью половозрастной структуры населения страны, в которой поколение детей 1980-х годов рождения значительно больше, чем поколение 1970-х и тем более 1990-х годов рождения. Министр здравоохранения и социального развития в вышеупомянутом докладе отмечает, что «полученный результат напрямую связан с большой правовой и организационной работой, существенным увеличением финансовой базы мероприятий по улучшению демографической ситуации» [7]. Однако, по нашему мнению, государственные мероприятия по улучшению демографической ситуации «наложились» на благоприятную демографическую конъюнктуру [1, 2]. Эта же демографическая конъюнктура может привести к кризису государственной демографической политики в ближайшие годы, когда уровень рождаемости будет, скорее всего, падать, вплоть до 2020-х годов.

Аналогичная закономерность выявляется при анализе показателя смертности. В период 2010–2015 гг. в возраст среднестатистической смерти (69 лет) вступило крайне малочисленное поколение «детей войны» (рожденных в 1941–1945 гг.), т.е. в этот период уровень смертности в России будет пониженным. И наоборот, после 2015 г. примерно на целое десятилетие можно прогнозировать объективное увеличение уровня смертности в нашей стране.

Поэтому для оценки эффективности мероприятий государственной демографической политики необходимо использовать объективные показатели, не зависящие от определенных конъюнктурных факторов, таких как, например, возрастная структура населения.

К числу демографических параметров, позволяющих оценить эффективность демографической политики государства в области повышения уровня рождаемости, на наш взгляд, следует отнести:

- суммарный коэффициент рождаемости (фертильности), отражающий среднее количество рожденных детей одной женщины в репродуктивном возрасте;
- соотношение числа абортс с числом рождений (количество абортов на 1000 рождений);
- удельный вес многодетных семей;
- коэффициент младенческой смертности (детей, умерших в возрасте до 1 года на 1000 родившихся живыми);
- число родившихся детей по очередности рождения.

Демографические параметры, позволяющие оценить демографическую политику государства в области уменьшения уровня смертности:

- средняя ожидаемая продолжительность жизни;
- число умерших от внешних причин смерти в репродуктивном возрасте (на 100 000 человек населения).

Демографические параметры, позволяющие оценить политику государства в области улучшения миграционной ситуации:

- количество прибывших на постоянное место жительства мигрантов в Российскую Федерацию в расчете на 1000 человек населения;
- количество выбывших на постоянное место жительства из Российской Федерации мигрантов в расчете на 1000 человек населения;
- количество иностранных граждан, приобретших гражданство Российской Федерации;
- количество прибывших в Российскую Федерацию соотечественников (по программе «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [8]).

Как отмечают многие эксперты, одним из негативных факторов является отсутствие единой координации демографической политики, она реализуется различными министерствами и ведомствами, финансируется из разных источников, по разным проектам и программам, которые не объединены концептуально и технологически. Например, сейчас демографическими вопросами в той или иной части и мере занимаются Министерство здравоохранения и социального развития, Федеральная миграционная служба, Министерство образования и науки, Министерство регионального развития, Министерство спорта, туризма и молодежной политики [9].

Указанное в Концепции Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации является только координирующим органом. Изучив сайт этого ведомства, нам не удалось найти ни структурного подразделения, в чьи обязанности входило бы отслеживание хода реализации мероприятий в демографической сфере, ни каких-либо систематизированных отчетов в этой области.

На наш взгляд, в стране, которая находится в критической демографической ситуации, за реализацию государственной демографической политики целиком и полностью должно отвечать отдельное, специально созданное ведомство, которое будет контролировать и периодически отчитываться о ходе реализации мероприятий, основываясь на объективных демографических показателях.

Поскольку Концепция представляет собой декларативный программный документ, устанавливающий общие принципы и меры государственного регулирования демографической сферы, она нуждается в дальнейшем развитии в нормативно-правовом и управленческом отношении. Это развитие получило продолжение в Плане мероприятий по реализации в 2011–2015 гг. Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. [2].

В плане предусмотрены конкретные меры (на уровне нормативных актов) по реализации задач, установленных в Концепции. Стоит отметить, что в этом документе упор делается в основном на мероприятия социально-экономической направленности. В то время как социокультурным мероприятиям, к ко-

торым относятся мероприятия по укреплению института семьи, возрождению и сохранению духовно-нравственных традиций и семейных отношений, уделено ничтожно мало внимания.

Более того, даже в случае реализации наиболее оптимистичного сценария социально-экономического развития страны в нашем государстве можно рассчитывать лишь на некоторое улучшение демографических параметров, в то время как для устойчивого развития необходимо кардинальное улучшение демографической ситуации с перспективой возобновления естественного прироста населения. В противном случае может реализоваться сценарий, предложенный экспертами ООН, в соответствии с которым Российская Федерация опустится к концу этого столетия с нынешнего 9 на 22 место в мире [9].

Ответственные государственные органы должны осознать, что переломить негативные демографические тенденции и выйти из кризиса можно только путем сочетания мер, направленных на улучшение социально-экономического уровня жизни населения, и мер, способствующих изменению негативной социокультурной атмосферы в стране, которая в настоящее время характеризуется отсутствием традиционных ценностей большой семьи, здорового образа жизни. Государственное стимулирование мер демографической политики принесет только временные эффекты. Этому свидетельствует опыт зарубежных стран. Как отмечает Е.С. Сазонова, «высокие затраты иногда дают только временный эффект. В некоторых странах рождаемость взлетела (например, в Швеции), а потом снова падала. Дело в том, что граждане спешат воспользоваться предоставляемыми государством льготами, однако общее число детей при этом не увеличивается. Значительные расходы государства просто смещают календарь рождений, что в настоящее время имеет место в России» [3].

А.Г. Вишневский также отмечает, что материальное стимулирование в Чехии в какой-то момент повысило рождаемость за счет того, что часть людей родила раньше, чем планировала. Это называемый эффект сдвига «календаря рождений». Он недолговечен. В 1974 г. рождаемость в Чехии достигла пика – 2,4 рождения на женщину, а в 1983 г. была уже ниже 2 и продолжала падать [5].

Весь демографический опыт последнего столетия свидетельствует, что демографические кризисы – плод не социально-экономических, а духовно-нравственных и социокультурных проблем.

Еще одним аспектом, который нельзя не учитывать при создании государством социально-экономических условий для улучшения демографической ситуации, прежде всего повышения рождаемости, являются негативные тенденции развития патерналистского отношения к государству, которые и без того достаточно сильны в нашей стране. Как отмечает А.Г. Вишневский, «Семья не должна быть иждивенкой государства. Жизнь должна быть устроена так, чтобы семья могла зарабатывать и не нуждаться в подачках» [5]. Поэтому государство должно многократно увеличить усилия по созданию благоприятной социокультурной и духовно-нравственной среды для развития демографической сферы.

Например, нынешние усилия органов власти в данной сфере сводятся, как правило, к малоэффективным PR-компаниям, вроде «Года семьи» или социальной рекламе, в то время как не предпринимается никаких усилий для противодействия деструктивному характеру современного информационного

поля, в котором пропагандируются антисемейные ценности и навязывается культ эгоизма. Весь спектр брачно-семейных и репродуктивных установок, формируемых коммерческой рекламой, находится в узком диапазоне демографической деградации. Модель демографического поведения, предлагаемая потребителю с помощью профессиональных методов воздействия на массовое сознание, сводится либо к неполной семье (как правило, во главе с матерью-одиночкой), либо к образованию малодетной (в большинстве случаев однодетной) семьи, выступающей главным фактором депопуляции российского населения. Именно поэтому одно из наших предложений состоит в законодательном закреплении позитивных демографических стандартов [4].

Безусловно, важнейшим фактором демографического развития страны должна стать миграционная политика, которая будет соответствовать следующим критериям. Во-первых, приток иммигрантов должен иметь объемы, которые не угрожали бы тенденции роста рождаемости среди коренного населения. Во-вторых, государственную миграционную политику необходимо строить таким образом, чтобы допускать в страну, только тех трудовых мигрантов, которые действительно необходимы для ее социально-экономического развития. В этой связи может быть полезным опыт построения системы отбора мигрантов в зарубежных странах, в которые иммигранты допускаются, только если они отвечают жестким квалификационным и иным требованиям. В-третьих, приток мигрантов должен иметь такие объемы и направления, которые бы исключали даже потенциальную опасность возникновения этнически однородных сообществ и развитие межэтнической напряженности. В-четвертых, отдельным направлением миграционной политики должна стать программа репатриации соотечественников.

Таким образом, для повышения эффективности современной государственной демографической политики необходимы: четкое определение органов, ответственных за реализацию демографической политики с выработкой критериев, позволяющих оценивать эффективность их работы; активизация усилий государства, в том числе в законодательной сфере по защите и пропаганде традиционных семейных ценностей; приведение целей и задач государственной миграционной политики в соответствие с целями и задачами государственной демографической политики в целом.

Литература

1. Глинский В.В. К вопросу об оценке перспектив развития демографической ситуации в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2008. № 12. С. 17–21.
2. Глинский В.В., Овечкина Н.И. Тенденции демографической политики: сдержанный оптимизм третьего цикла // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 16. С. 14–18.
3. Сазонова Е.С. Демографический кризис: феноменология и государственное управление // Стратегии России в историческом и мировом пространствах: Материалы Всерос. науч. конф. (5 июня 2009 г.). М., 2009. С. 795–802.
4. Белобородов И.И. Демографическая политика в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=5&idArt=1825
5. Брынцева Г. 1,3 ребенка [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2006/11/07/vishnevskij-dz.html>

6. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/koncepciya/koncepciya25.html>
7. О плане реализации в 2011–2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 года: проект доклада министра Татьяны Голиковой на заседании Президиума Правительства РФ от 17 февраля 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/social/demography/25>
8. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ukaz637.pdf>
9. Рязанцев С.В. Эффективность мер демографической политики в России и предпосылки создания модели управления демографическими процессами [Электронный ресурс]. URL: http://www.isprras.ru/pics/File/tochka_zrenia/Demmodel2011-2013.pdf
10. World Population Prospects, the 2010 Revision [Electronic resource]. URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>

Bibliography

1. Glinskij V.V. K voprosu ob ocenke perspektiv razvitija demograficheskoj situacii v Rossii // Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost'. 2008. № 12. P. 17–21.
2. Glinskij V.V., Ovechkina N.I. Tendencii demograficheskoj politiki: sderzhannyj optimizm tret'ego cikla // Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost'. 2010. № 16. P. 14–18.
3. Sazonova E.S. Demograficheskij krizis: fenomenologija i gosudarstvennoe upravlenie // Strategii Rossii v istoricheskom i mirovom prostranstvah: Materialy Vseros. nauch. konf. (5 ijunja 2009 g.). M., 2009. P. 795–802.
4. Beloborodov I.I. Demograficheskaja politika v Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=5&idArt=1825
5. Brynceva G. 1,3 rebenka [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.rg.ru/2006/11/07/vishnevskij-dz.html>
6. Konceptija demograficheskoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda. Ukaz Prezidenta RF ot 9 oktjabrja 2007 g. № 1351 [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/koncepciya/koncepciya25.html>
7. O plane realizacii v 2011–2015 godah Konceptii demograficheskoj politiki Rossijskoj Federacii do 2025 goda: proekt doklada ministra Tat'jany Golikovej na zasedanii Prezidiuma Pravitel'stva RF ot 17 fevralja 2011 g. [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/social/demography/25>
8. O merah po okazaniju sodejstvija dobrovol'nomu pereseleniju v Rossijskuju Federaciju sootchestvennikov, prozhivajuwih za rubezhom: Ukaz Prezidenta RF ot 22 ijunja 2006 g. № 637 [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ukaz637.pdf>
9. Rjazancev S.V. Jefferktivnost' mer demograficheskoj politiki v Rossii i predposylki sozdanija modeli upravlenija demograficheskimi processami [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.isprras.ru/pics/File/tochka_zrenia/Demmodel2011-2013.pdf
10. World Population Prospects, the 2010 Revision [Electronic resource]. URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>