Вадим КАЧАЛКИН

Институциональные механизмы демографической политики

Депопуляция населения делает страну уязвимой в плане ее социально-экономического и геополитического положения, является причиной снижения ее жизнеспособности. Плотность населения в России составляет 8,4% человек на км^2, что существенно меньше среднего показателя по миру (47,9 чел./км^2) [Национальная идея России, 2012].

Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. К числу основных задач этой политики относятся повышение уровня рождаемости в стране и продолжительности жизни, сокращение уровня смертности, привлечение мигрантов и др. Однако, поскольку нерациональные в социально-экономическом плане миграционные потоки, а также увеличение нелегальной миграции приводят к росту преступности в стране, обострению межнациональных конфликтов, власть вынуждена принимать меры по ужесточению миграционных правил. Главным стратегическим направлением решения демографической проблемы в современной России является повышение рождаемости до уровня замещения поколений. Известно, что для обеспечения простого замещения поколений средний коэффициент рождаемости на одну женщину репродуктивного возраста должен составлять 2,1. Если необходимый коэффициент не будет достигнут, даже при низкой смертности население страны будет сокращаться.

В современной России реализуется ряд мер, направленных на повышение рождаемости. Это «материнский капитал», предоставление бесплатных земельных участков под строительство жилья при рождении третьего и последующего ребенка, ежемесячные денежные выплаты семьям от 5 до 11 тысяч рублей при рождении третьего и последующих детей и другие меры материальной поддержки семьи. Такая политика способствовала улучшению демографической ситуации в стране. 2012 г. был самым благоприятным за последние 20 лет по показателям рождаемости [Демографические показатели в 2012 г. оказались рекордными, 2013]. Правда, этому способствовали и естественные причины, связанные с вступлением в детородный период в последние годы поколения демографического взрыва второй половины 1980-х годов. Но уже в ближайшем будущем ему на смену придет малочисленное поколение 1990-х гг. (если в 1980-е гг. число родившихся в среднем за год составляло 2330 тыс. человек, то в 1990-х – 1385 тыс.), что может привести к резкому спаду рождаемости в России [Национальная идея России, 2012]. Поэтому в дальнейшем тенденцию роста рождаемости удастся стабилизировать, если в России каждая молодая семья будет иметь не менее трех детей. На эту проблему обратил особое внимание Президент РФ В.В. Путин в своем послании Федеральному собранию в 2012 г.: «...убежден, что нормой в России все-таки должна стать семья с тремя детьми. Но, чтобы это было так, нужно многое сделать»*.

При реализации демографической политики ключевым механизмом управленческого воздействия выступает материальный фактор. К факторам, препятствующим росту рождаемости, относятся жилищные трудности населения, глубокий кризис института семьи, падение нравственности в обществе, высокий уровень абортов, алкоголизм и наркомания (особенно среди молодежи), дефицит развитой и доступной сети учреждений дошкольного воспитания. Эти факторы обозначены в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Однако анализ практики демографической политики 2007-2012 гг. показывает, что предпринимаемые государством действия сводятся к мерам материального стимулирования рождаемости.

Значительную роль в решении демографических проблем развитых стран (наряду с базовыми политическими структурами) играют институты гражданского общества. Это в целом положительно сказывается

* Послание Президента Федеральному собранию 12 декабря 2012 года. URL: http://президент.рф/transcripts/17118

Вадим КАЧАЛКИН, аспирант РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: vkachalcin-m@mail.ru

Аннотация: В статье исследуются институциональные механизмы российской демографической политики, определяются факторы институционального развития. Анализируется опыт институционализации демографической политики ряда развитых стран, а также меры, принимаемые в России в данном направлении. На основе проведенного исследования автором предлагаются пути оптимизации российской демографической политики на основе развития институциональных механизмов на региональном и федеральном уровне.

Ключевые слова: демографическая политика; рождаемость; институционализация; институциональные механизмы; гражданское общество; научный потенциал; социально-политические институты.

на социальном развитии государства, поскольку усилия людей в поисках действенных средств решения жизненно важных проблем могут объединяться именно на институциональном уровне.

На современном этапе институциональные механизмы демографической политики должны быть ориентированы на организацию взаимодействия с общественными объединениями и организациями, которые уже работают в этой области и заинтересованы в демографическом развитии России. Наиболее активно осознанный интерес в решении демографических проблем проявляют отечественные научные учреждения. Это, например, Институт демографических исследований, занимающийся поиском эффективных способов решения демографических проблем в стране.

В развитых странах к решению демографических проблем активно привлекается научный потенциал в виде конкретных форм институционализации на государственном уровне. Так, в Австралии действует Институт семейных исследований, директора института назначает премьер-министр, сам институт финансируется государством. В Турции создано профильное ведомство по делам семьи и социальной политике, в котором в ранге заместителя министра работает специалист по демографической и семейной проблематике. В Ирландии действует Агентство по поддержке семьи, при котором работает секция научных исследований.

В нашей стране на федеральном уровне вопросы демографической политики находятся в компетенции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. В структуру этого министерства входит соответствующее подразделение по демографическим вопросам – Департамент демографической политики и социальной защиты населения. Но на уровне регионов, по данным Института демографических исследований, в большинстве российских региональных администраций специализированные структуры по демографической политике отсутствуют [Белобородов, 2010].

Это приводит к тому, что региональные администрации интегрируют вопросы демографии в деятельность непрофильных органов исполнительной власти. В результате этими вопросами в регионах занимаются различные организации, включая учреждения здравоохранения, управления социальной сферы и департаменты по трудовым ресурсам.

Между тем, анализ мирового опыта позволяет установить наличие корреляционной зависимости между созданием специализированных институтов, занимающихся демографическими проблемами, и достижением поставленных демографических целей.

Так, в Норвегии в 1981 г. был создан государственный Комитет народонаселения, которому вменялась задача выработки за двухлетний период программы демографической политики. К этому времени страна занимала одно из последних мест в Европе по показателям рождаемости. С началом реализации нового демографического курса рождаемость стала резко увеличиваться. В итоге к середине 1990-х гг. Норвегия находилась уже на первом месте по общему коэффициенту рождаемости среди европейских стран. При ослаблении правительственного внимания к демографическим проблемам (не в дотационном, а в институциональном и пропагандистском направлениях), показатели рождаемости вновь стали понижаться.

В Ирландии вопросы демографического развития находятся в компетенции Департамента по делам семьи и социальной защите. Улучшению демографической ситуации в этой стране способствует поддержка и развитие гражданской инициативы путем налаживания каналов институционализации политических и общественных интересов в решении семейных и демографических проблем. Таким образом в Ирландии были созданы 107 ресурсных семейных центров, 16 центров семейной медиации, организована сеть консультаций по профилактике абортов. Эти учреждения решают практические задачи демографической политики, способствуют укреплению социального статуса института семьи, противодействию абортам, осуществлению различных видов помощи родителям по уходу и воспитанию детей и др. Как результат – в настоящее время в Ирландии один из самых низких уровней разводов в мире и самый высокий показатель рождаемости в Европе.

В США, Японии, Германии также действуют департаменты или министерства по демографическим и миграционным проблемам. Эти органы решают практические вопросы в области демографического развития, активно влияют на демографическую политику, способствуют распространению информации по демографическим и миграционным процессам, содействуют проведению исследований по этой проблематике.

Приведенные примеры подтверждают, что одним из основных факторов повышения эффективности демографической политики в современной России

INSTITUTIONAL MECHANISMS OF DEMOGRAPHIC POLICY

Vadim Kachalkin, postgraduate student, RANEPA (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadsky Prospekt 82). E-mail: vkachalcin-m@mail.ru

Summary: The article examines institutional mechanisms of Russian demographic policy and defines factors of institutional development. Institutionalization experience of a number of countries has been analyzed. The ways to Russian demographic policy optimization on the basis of development of institutional mechanisms are suggested.

Keywords: demographic policy; institutionalization; institutional mechanisms; civil society; scientific potential; political institutions.

может стать ее институциональное обеспечение. Значительные шаги в этом направлении уже сделаны. В 2012 г. на федеральном уровне создано специальное структурное подразделение – Департамент по демографической политике и социальной защите, т. е. был институционально выделен специализированный конкретный субъект российской демографической политики.

Одним из основных механизмов функционального взаимодействия субъектов государственного управления демографической политикой всех уровней является целевое использование материальных ресурсов в рамках реализации целевых программ, а также предоставление государственных гарантий и поддержки в сфере социальной защиты населения.

В результате местные администрации выступают в качестве оператора федерального бюджета по распределению «материнского капитала», пособий по уходу за ребенком, родовых сертификатов, выплаты затрат родителей на детское дошкольное воспитание и т. п. [Белобородов, 2010]. Между тем, это односторонний подход экономического стимулирования. Упускаются из вида другие сферы обеспечения демографической политики, например, образовательная и информационная.

Экономические механизмы являются действенным стимулирующим средством, но не всегда могут способствовать решению жизненно важных проблем в сфере демографии, не имеющих отношения к уровню материального благосостояния. В демократических обществах своевременная реакция демографической политики на возникающие социальные проблемы вырабатывается путем налаживания каналов обратной связи между органами государственного управления и населением с помощью институционализации групповых, общественных интересов.

В России при осуществлении демографической политики именно семья должна восприниматься как первоисточник демографического развития страны, а молодежь как его главный потенциал. Поэтому важно правильно и своевременно реагировать на потребности и интересы различных возрастных категорий, учитывать социокультурные, национальные особенности российского населения. Демографическая политика должна быть максимально приближена к народу. При этом она не должна быть «застывшей схемой», необходимо предусматривать возможности изменений сферы управленческого воздействия.

В то же время процесс воспроизводства населения находится в зоне очень ограниченного воздействия, так как вопрос рождаемости является исключительно личным, духовным выбором семьи, а в отдельных случаях женщины. Поэтому возможности регулирования государством этого процесса ограничены. Результативность демографической политики в области процессов воспроизводства населения зависит от того, насколько она поддерживает реальные, порой противоречивые потребности и интересы семьи.

Можно выделить следующие направления развития демографической политики в России:

- расширение сферы действия на институциональном уровне;
- сопровождение в средствах массовой информации;
- высококвалифицированное кадровое обеспечение;
- сохранение и развитие интеллектуального капитала российского общества.

В современных условиях решение проблемы народосбережения является неотъемлемым условием обеспечения жизнедеятельности государства и российского общества в целом – это должно быть базовой политической установкой.

Социально-политические институты призваны выполнять организационно-функциональную роль государственного регулирования демографическими процессами, быть координаторами участия в этом процессе общественных организаций и граждан. Вот почему институциональные механизмы могут стать действенным средством повышения качества государственной демографической политики в России.

Литература

Белобородов И.И. Демографическая политика в Российской Федерации. 2010. Сайт «Института демографических исследований». http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=5&idArt=1825

Демографические показатели в 2012 году оказались рекордными. Электронный еженедельник Демоскоп Weekly. 2013. № 551–552. http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0551/rossia01.php#1

Национальная идея России. Монография в 6 т. Тт. I-III / Под общей ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2012. Т. I. С. 177. Т. III. С. 1951, 1955.

References

Beloborodov I.I. Demograficheskaya politika v Rossiyskoy Federatsii (2010) [Population policy in the Russian Federation, 2010]. Available at: http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=5&idArt=1825

Demograficheskie pokazateli v 2012 godu okazalis' rekordnymi [Demographic indicators in 2012 were a record one]. Elektronnyy ezhenedel'nik Demoskop Weekly [Electronic weekly of Demoscope], 2013, no 551–552. Available at: http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0551/rossia01.php#1

Natsional'naya ideya Rossii [Russian national idea]. In 6 vols. Vols. I-III. Sulakshin S.S. (ed.). Moscow, Nauchnyy ekspert Publ., 2012, vol. 1, p. 177, vol. 3, pp. 1951, 1955.

Дополнительная литература

Белобородов И.И. По материалам доклада на Московском международном демографическом саммите / Сайт Института демографических исследований. http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=21&idArt=1926

Современная демографическая политика: Россия и зарубежный опыт / Барбашин И.В., Федотовская Т.А., Титов С.Н. / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. М., 2005. № 25 (277).