

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Парсиева Л.К.¹, Гацалова Л.Б.¹

ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова» (362025, г. Владикавказ, Ватутина, 44-46), e-mail: parsieva_larisa@mail.ru

В статье на основе комплексного анализа взаимовлияния таких показателей, как уровень жизни, рынок труда и безработица, семейная политика, миграционное законодательство, система социальных гарантий, система медицинского страхования и уровень здравоохранения, политика в отношении дошкольного, школьного и вузовского образования, стоимость жилья и система ипотечного кредитования рассмотрены важнейшие вопросы регулирования региональной демографической политики в условиях экономической нестабильности в сложных в гео- и этнополитическом отношении регионах Российской Федерации. Дана характеристика социально-экономического положения СКФО, изучены меры по улучшению демографической ситуации в стране, принимаемые на федеральном и региональном уровнях. Описаны способы решения проблем демографии с интеграцией всех механизмов государственного и регионального регулирования. Наиболее подробному анализу подверглись вопросы миграционной подвижности населения последних десятилетий, оказывающей значительное влияние на демографические показатели этого региона.

Ключевые слова: демографическая политика, безработица, миграция, социально-экономическое положение, многодетные семьи, региональный.

MODERN MECHANISMS OF THE REGIONAL DEMOGRAPHIC POLICY'S REGULATION UNDER THE CONDITIONS OF ECONOMIC INSTABILITY

Parsieva L.K.¹, Gatsalova L.B.¹

FSBEE MVT North Ossetian State University after K.L. Khetagurov, (Vladikavkaz, Russia 44-46 Vatutina Street, 362025), e-mail: parsieva_larisa@mail.ru

In the article on the basis of a complex analysis of the mutual influence of such factors as quality of life, labor market and unemployment, family policy, migration legislation, the system of social guarantees, health insurance and health protection, policy on pre-school, school and higher education, the cost of housing and mortgage crediting system are considered the most important issues of the regional demographic policy's regulation in the context of economic instability in complicated, geo – and ethnopolitical regions of the Russian Federation.

The characteristic of the socio-economic situation in the North Caucasus Federal District is given, and the ways of improving the demographic situation in the country, adopted at the Federal and regional levels, are studied. The research describes the ways of solving demography problems with the integration of all the mechanisms of the state and regional regulation. The most detailed analysis was applied to the questions of migration mobility of the population during the last decades, significantly influencing the demographics of the region.

Keywords: demographic policy, unemployment, migration, socio-economic status, large families, regional.

Проблемы, связанные с демографией, формированием государственной политики по увеличению численности населения, всегда очень тесно связаны с другими аспектами внешней и внутренней политики страны. Взаимовлияние таких показателей, как уровень жизни, рынок труда и безработица [5], семейная политика, миграционное законодательство, система социальных гарантий, система медицинского страхования и уровень здравоохранения, политика в отношении дошкольного, школьного и вузовского образования, стоимость жилья и система ипотечного кредитования, каждый из этих факторов, как сам влияет на демографические показатели, так и в той или иной степени зависит от них.

В сложных в гео- и этнополитическом отношении регионах, таких, например, как Северный Кавказ, являющийся к тому же глубоко дотационным, обоюдная негативная взаимообусловленность вышеперечисленных факторов еще более усиливается, провоцируя межэтнические конфликты, религиозный экстремизм, коррупцию, девальвируя цену человеческой жизни, формируя отрицательный образ «кавказца» в глазах другой части населения страны.

Особое влияние на демографические показатели этого региона оказывают активные миграционные потоки последних десятилетий. Так, этнополитические процессы, происходившие в регионах России в конце 1980-х – начале 1990-х гг. XX века, так называемый «парад суверенитетов», вооруженные межэтнические конфликты и т. п., – вызвали широкий всплеск миграционной подвижности населения, прежде всего, нетитульных этносов, в направлении своей исторической родины. Одним из первых регионов России, принявших значительное число мигрантов и беженцев из «горячих» точек бывшего СССР, явилась Северная Осетия, куда устремились беженцы-осетины из внутренних районов Грузии и Южной Осетии и основная часть реэмигрантов и беженцев-осетин из государств Средней Азии [8]. Если в межпереписной период с 1979–1988 г. единственным источником роста численности населения республики был естественный прирост населения (54,5 тыс. чел.) при значительном миграционном оттоке (– 14,1 тыс. чел.), то в межпереписной период с 1989–2001 г. основным источником роста численности населения Северной Осетии стал миграционный прирост. Продолжался он и во все последующие годы: на долю миграционного прироста населения Северной Осетии в 1989–2002 гг. пришлось 22,7 тыс. чел., или почти 63 % общего прироста населения. Около 10000 вынужденных переселенцев и беженцев стоит на регистрационном учете в УФМС по РСО-А на данный момент. Включены в число участников программы «Жилище» 2060 семей (6409 человек). Более 2500 вынужденных переселенцев продолжают пребывать в местах компактного проживания [1].

Значительно влияет на численность населения республики и миграционный отток. Основными субъектами РФ, в которые уезжает население республики, являются Ставропольский и Краснодарский края и Ростовская область, а также Кабардино-Балкарская Республика. «Сальдо миграции только с «русскими» субъектами региона составило в Северной Осетии за период с 1989–2001 г. – 14,9 тыс. чел. или 68 % численности всего миграционного оттока населения республики в другие субъекты РФ» [8]. На Ставропольский и Краснодарский края и Ростовскую область пришлось соответственно 27 % и 26 %, в другие субъекты РФ – 11 % миграционного оттока населения Северной Осетии, на Кабардино-Балкарию – 5 % [8].

В последние годы наблюдается значительный отток населения республики в Москву и Московскую область: более 44 % межрегионального миграционного оттока населения Северной Осетии, начиная с 1998 года, пришлось именно на эти субъекты Центрального региона РФ. На долю «русских» субъектов Северного Кавказа пришлось в этот период около 50 % межрегионального миграционного оттока населения республики [8].

Из всех республик СКФО в наихудшем положении по демографическим показателям находится Республика Северная Осетия-Алания. Связано это не только с большим притоком беженцев и вынужденных переселенцев, но и с отличными от окружающих ее мусульманских республик религиозными верованиями (РСО-Алания – многоконфессиональная республика), и высоким уровнем урбанизации, трансформацией традиционного института семьи и т.п. Последний фактор играет очень важную роль, и он должен учитываться при выработке механизмов региональной и государственной демографической политики.

Нельзя сказать, что в этом направлении абсолютно ничего не делается: в последние годы в РФ было принято несколько ключевых законов, стимулирующих рождаемость, способствующих решению некоторых материальных проблем многодетной семьи. Напомним, что по статистике 65 % российских семей имеют одного ребенка, 28 % – двоих, и только 7 % – троих и более [2]. Семейное законодательство России не устанавливает, какая семья является многодетной.

Основным документом федерального уровня, определяющим социальный статус многодетной семьи, является Указ Президента РФ 5.05.1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (в ред. Указа Президента РФ от 25.02.2003 № 250). Данный Указ устанавливает для многодетных семей льготы в области жилищно-коммунальных, транспортных, медицинских, образовательных услуг, льготы в области трудовых и земельных отношений. В соответствии с данным указом органы исполнительной власти субъектов России самостоятельно устанавливают, какие семьи являются многодетными. При этом понятие «многодетная семья» определяется ими с учетом национальных и культурных особенностей социально-экономического и демографического развития того или иного региона.

Однако анализ иных отраслей права позволяет утверждать, что многодетной является семья, в составе которой есть три и более детей (в т.ч. усыновленных, а также пасынков и падчериц) в возрасте до восемнадцати лет (до 23 лет при условии их обучения на дневных факультетах ссузов, вузов и на период срочной службы в армии) [7].

В 2011 году отмечались лучшие за последние 20 лет демографические показатели: в стране родилось почти 1800 тыс. детей. Продолжительность жизни населения достигла 70 лет, численность россиян достигла 143 млн человек [6].

С 2011 года начата реализация второго этапа (2011–2015 годы) Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, направленного на закрепление положительных результатов по большинству показателей социального развития, создать условия для роста численности населения к 2025 году до 145 млн человек.

По данным Всероссийской переписи населения 2010 года в Российской Федерации насчитывалось немногим более 1,0 млн семей с тремя и более детьми (5,8 % от общего числа семей с детьми), по данным Всероссийской переписи населения 2002 года насчитывалось 1,35 млн таких семей.

Из многодетных семей примерно 79 % – это семьи с тремя детьми; около 12 % – семьи с четырьмя детьми, 5 % семей с пятью и более детьми.

Уровень многодетности весьма существенно различается по регионам страны. По субъектам Российской Федерации диапазон доли многодетных (от общего числа домохозяйств) достаточно велик: от 53,4 % в Республике Ингушетия до 1% в городе Санкт-Петербурге. Причем, только в 4 регионах, включая Республику Ингушетия, она была выше 10 % от общего числа домохозяйств (Чеченская Республика – 40,5 %, Республика Дагестан – 24,8 %, Республика Тыва – 17,1 %).

В этих регионах многодетная семья – это стандарт демографической семейной модели, поэтому в данном случае нет смысла говорить о специальной политике для многодетных семей, поскольку меры, адресованные данной группе, реально распространяются практически на все семьи с детьми. Еще в семи субъектах Российской Федерации этот показатель колеблется в пределах от 9 до 5 %: в Карачаево-Черкесской Республике – 8,9 %, в Республике Саха (Якутия) – 8,6 %, в Республике Северная Осетия-Алания – 8,5 %. В данном случае можно говорить о сложившейся в России ситуации распространения двух типов воспроизводства населения: традиционной патриархальной многодетности (особенно заметен в большинстве национальных республик Северного Кавказа) и современного постиндустриального типа воспроизводства с распространением одно-двуухдетных семей на большинстве территорий России, в том числе – в Карачаево-Черкесской Республике и Республике Северная Осетия-Алания.

В «Государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. 2011 год», подготовленном Министерством труда и социальной защиты РФ описаны меры социальной защиты многодетных семей [6]. Так, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» поддержка семей, имеющих детей, в том числе многодетных родителей, отнесена к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому регионы в зависимости от своих экономических возможностей сами конкретизируют общенациональные установки поддержки семей, в которых есть дети. К примеру, размер ежемесячного пособия на ребенка колеблется от 70 рублей в Пермском крае до 1000 рублей в Московской области и составляет в среднем 424 рубля. Низкий размер пособий сохраняется в республиках Северного Кавказа: от 89–100 рублей до 150–300 рублей. В РСО-А он составляет 150 рублей. По данным регионального отделения Фонда социального страхования по РСО-Алания в 2012 г. детские пособия получали 12178 человек, численность детей, на которых оно выплачивается, составляет 13086, из них 5316 – первенцы, 7770 являются вторыми и последующими детьми.

Единовременное пособие при рождении ребенка в 2012 г. получили 4211 женщин, количество пособий – 4159, размер выплат – 51 млн рублей. За 2012 г. в республике родилось 9620 малышей, из которых 104 – двойни, 8 – тройни, что превысило показатели рождаемости за 2011 год. С 1 января 2013 года размер единовременного пособия при рождении детей составляет 13087 рублей (в 2012 году оно составляло 12405 рублей). Минимальный ежемесячный размер пособия на первого ребенка – 2453 рубля, на второго и последующего ребенка – 4907 рублей.

Пособие на детей одиноких матерей, на детей из многодетных семей, пособие на детей-инвалидов, как правило, выплачивается в размере выше базового в два раза.

Так, размер пособия одинокой матери в Московской области составляет 2000 рублей, в Москве – 1500 рублей. В Калужской области одиноким матерям, имеющим детей в возрасте до 7 лет, выплачивается 5000 рублей, а на второго и последующих детей в возрасте от 1,5 до 3 лет – 4000 рублей. В РСО-А он составляет 300 рублей.

В отдельных субъектах Российской Федерации предоставляются иные виды выплат при рождении детей. Так, в Белгородской области при выписке ребенка из роддома родителям вручается свидетельство о рождении ребенка и свидетельство об открытии именного накопительного счета «Совершеннолетие».

В Воронежской области единовременная выплата на каждого рожденного ребенка осуществляется в размере 20 тыс. рублей.

В Ленинградской области в ноябре 2011 года принят Закон, предусматривающий дополнительное единовременное пособие в размере 100 тыс. рублей на семью при рождении одновременно (усыновлении детей в возрасте до 3-х месяцев) троих и более детей.

В РСО-А по данным регионального отделения Фонда социального страхования по РСО-Алания с 1 января 2013 года пособие женщинам, вставшим на учет в медучреждениях в ранние сроки беременности, возросло с 465 рублей до 490 рублей. Единовременные выплаты при рождении в 2012 году они составляли 12405 рублей, в 2013 году сумма составляет уже 13087 рублей.

Дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, в виде материнского (семейного) капитала, введены Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», который вступил в силу с 1 января 2007 года. Размер материнского (семейного) капитала ежегодно индексируется с учетом темпов роста инфляции. По сравнению с 2007 годом размер материнского (семейного) капитала увеличен с 250 тыс. рублей до 365,7 тыс. рублей в 2011 году, т.е. на 46 %, в том числе в 2011 году – на 6,5 %. В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Федерального закона РФ от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» размер материнского (семейного) капитала в 2013 году составляет 408 960 рублей 50 копеек.

Начиная с 2008 года, проводилась работа по совершенствованию законодательства в части регулирования права граждан на распоряжение средствами материнского (семейного) капитала, в том числе в части расширения возможности использования данных средств. В 2011 году в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ внесены положения, устанавливающие возможность подачи гражданами заявления и документов для получения сертификата и для использования средств материнского (семейного) капитала в электронном виде.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2011 г. № 931 внесены изменения в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов. Предусмотрена возможность граждан направить средства материнского (семейного) капитала на оплату содержания ребенка в образовательном учреждении, в том числе в организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

Кроме того, Федеральным законом от 16 ноября 2011 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ внесены

изменения, исключаящие наличие лицензии образовательного учреждения как обязательного условия при направлении средств материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми).

По данным Пенсионного фонда Российской Федерации, за период с 1 января 2007 года по 1 января 2012 года в Российской Федерации за получением государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал обратились 3 401 тыс. человек, в том числе в 2011 году – 707,8 тыс. человек. Всего выдано 3312,6 тыс. сертификатов, в том числе в 2011 году – 700,5 тыс. сертификатов. По РСО-А с 1 января 2007 года по май 2013 года более 30000 семей в республике получили государственный сертификат на материнский (семейный) капитал.

Более 11000 семей в РСО-А уже распорядились средствами материнского капитала на сумму более 3 млрд. рублей. В абсолютном своем большинстве – более 10700 заявлений подано на улучшение при помощи этих средств жилищных условий [9].

В субъектах Российской Федерации вводятся дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми в виде регионального материнского (семейного) капитала. В большинстве субъектов Российской Федерации право на получение дополнительных мер поддержки семей с детьми в виде регионального материнского (семейного) капитала, предоставляется в связи с рождением (усыновлением) третьего или последующих детей. Размер регионального материнского (семейного) капитала в большинстве регионов колеблется от 50 тыс. рублей до 350 тыс. рублей. Так, например, в Калининградской области размер материнского (семейного) капитала третьего или четвертого ребенка составляет 100 тыс. рублей, при рождении пятого или последующих детей – 200 тыс. рублей, а при одновременном рождении трех и более детей – 1 млн рублей. Во всех субъектах Российской Федерации средства материнского (семейного) капитала предусмотрено направлять на улучшение жилищных условий.

Также средства регионального материнского (семейного) капитала могут быть направлены на получение образования ребенком (детьми), лечение детей, включая санаторно-курортное и реабилитацию, приобретение предметов длительного пользования, в том числе автомобилей, формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин, ремонт жилья, неотложные (личные) нужды, образование родителей, развитие личного подсобного хозяйства, дачное строительство, технические средства реабилитации, приобретение предметов, необходимых для ухода и развития ребенка (детей) первого года жизни.

С 1 января 2012 года в РСО-А «с целью усиления материальной поддержки семей с детьми, улучшения демографической ситуации в республике» ввели дополнительную меру

социальной поддержки многодетных семей за счет средств республиканского бюджета в форме регионального материнского (семейного) капитала, представляющего собой единовременную выплату в размере 50 тыс. рублей многодетным семьям (родителям), в которых после 1 января 2012 года родился (усыновлен) третий (или последующий) ребенок.

При существующих формах социальной поддержки многодетные семьи обречены на социальную деградацию в условиях стагнации или углубления социально-экономических трудностей. Хронический дефицит региональных бюджетов препятствует выделению достаточных средств для выплаты пособий. Статус просителей отрицательно действует на социальное самочувствие личности и семьи. В то же время многодетные семьи обладают большим трудовым и личностным потенциалом, который, при надлежащем содействии, может позволить им перейти к полной или частичной самообеспеченности и тем самым осуществить или повысить свою социальную субъектность.

С другой стороны, сохранившиеся, несмотря ни на что, установки части семей на многодетность обеспечивают хотя бы относительную плавность в графике снижения рождаемости. Усилия по стабилизации уровня рождаемости, постепенное формирование общественного стереотипа семьи с более чем одним ребенком необходимы для поддержания рациональной возрастной структуры общества, обеспечения вступления в жизнь достаточно многочисленных, трудоспособных и здоровых поколений, имеющих возможность не только адаптироваться к происходящим изменениям, но и осуществить социально-экономические преобразования, соответствующие потребностям республики и страны в целом. Реальная помощь многодетным семьям, возможно, способна повлиять на репродуктивную установку молодых семей в сторону увеличения числа желаемых детей.

Таким образом, решение проблем демографии невозможно без комплексного анализа социально-экономического положения конкретного субъекта с интеграцией всех механизмов государственного и регионального регулирования. В первую очередь, следует задействовать экономические рычаги, влияющие на развитие предпринимательства, так как, по мнению видного ученого в области экономики регионов проф. С.С. Галазовой, только этот фактор оказывает системное влияние на темпы экономического роста [3].

Список литературы

1. Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности УФМС России по РСО-Алания по реализации государственной политики в сфере миграции в Республике Северная Осетия-Алания за 12 месяцев 2011 года.

2. Антонов А.И. Многодетная семья в современном обществе: условия жизни, общественное мнение, меры социальной политики. – М.: Наука, 2008.
3. Галазова С.С. Региональные факторы экономического роста: современные тенденции // Terra economicus. 2012. Т. 10. № 4. Ч. 2. С. 141.
4. Галазова С.С. Системная сопряженность институциональной среды российских регионов // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. 2011. № 4. С. 302-305.
5. Гацалова Л.Б. Проблема занятости в Республике Северная Осетия-Алания // Материалы международной научной конференции «Образование и наука XXI века». София, 2011. С. 76-78.
6. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации. 2011 год. Министерство труда и социальной защиты РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: // <http://www.rosmintrud.ru/>.
7. Проект Федерального закона № 98035393-2 «О государственной поддержке многодетных семей» от 16.06.1999 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.demographia.ru>.
8. Тишков В.А. На пути к переписи. Северная Осетия [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/kollektivn/na_puti_k_/severnaya_.html.
9. Услуги ПФР [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.pfrf.ru/ot_alania/pr_releases/58476.html.

Рецензенты:

Моргоев Б.Т., д.э.н., профессор ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова», г. Владикавказ.

Новосёлова Н.Н., д.э.н., профессор ФГБОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова», г. Владикавказ.