

**ШИПУНОВА Оксана Валерьевна**

**ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РОЖДАЕМОСТИ:  
СООТНОШЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УРОВНЕЙ**

**Специальность:** 08.00.05 – экономика и управление  
народным хозяйством (экономика народонаселения и демография)

**А в т о р е ф е р а т**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата экономических наук**

Работа выполнена на кафедре народонаселения экономического факультета  
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

**Научный руководитель:** кандидат экономических наук, доцент  
**Калмыкова Наталья Михайловна**

**Официальные оппоненты:** **Доброхлеб Валентина Григорьевна**  
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Лаборатории гендерных проблем, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук

**Сакевич Виктория Петровна**  
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института Демографии Научно-исследовательского университета - Высшая школа экономики

**Ведущая организация:** Центр социальной демографии Института социально-политических исследований РАН (ИСПИ РАН)

Защита состоится «24» мая 2012 г. в 10 часов 40 минут в аудитории № 525 на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: РФ, 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, стр. 46, экономический факультет, аудитория № 525.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова (РФ, 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, стр. 46, экономический факультет).

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2012 года

Ученый секретарь диссертационного совета

Панкратова В.П.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Россия вступила в третье тысячелетие в условиях сокращения численности населения. Несмотря на общероссийский масштаб депопуляции, она имеет существенную региональную специфику, обусловленную социально-экономическими, национальными, демографическими особенностями, различиями геополитического статуса отдельных территорий.

На протяжении многих лет депопуляция на Ставрополье по сравнению с соседними регионами равнинного Предкавказья была менее интенсивна. Однако накопленный ранее демографический потенциал края был почти исчерпан в последние десятилетия, в том числе за счет крайне низкого уровня рождаемости. Суммарный коэффициент рождаемости в Ставропольском крае в 2009 г. составил 1,433 ребенка на одну женщину и был ниже не только среднероссийского уровня (1,537), но и уровня рождаемости Южного федерального округа (1,684). Поэтому проведение демографической политики в области рождаемости в крае приобретает особую актуальность.

Повышение уровня рождаемости – сложная задача, для решения которой необходимы объединение и координация действий органов власти всех уровней, общественных объединений, религиозных и благотворительных организаций, социально ответственного бизнеса. Противодействие депопуляции относится к совместной компетенции федеральных и региональных органов государственной власти, при этом важную функциональную нагрузку по непосредственной реализации мероприятий, направленных на стабилизацию и повышение уровня рождаемости, несут органы местного самоуправления.

Несмотря на значимость реализации долгосрочной демографической политики в области рождаемости не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях, важность данной темы на сегодняшний день недостаточно осознана и сохраняет актуальность как с теоретических, так и с практических позиций.

**Степень научной разработанности проблемы.** Характер проблемы обусловил необходимость проведения комплексного анализа трудов

отечественных и зарубежных ученых, посвященных исследованию процесса рождаемости и основ демографической политики в данной области.

Изучение общих закономерностей динамики рождаемости и факторов ее изменения всегда занимало центральное место в демографических исследованиях и нашло отражение в работах таких авторов, как А.И. Антонов, В.Н. Архангельский, В.А. Борисов, Д.И. Валентей, А.Г. Вишневский, Л.Е. Дарский, С.В.Захаров, Н.В. Зверева, В.М. Медков, Н.М. Римашевская, Д. Ван де Каа, Дж. Колдуэлл, А. Ландри, и др.

В рамках исследования демографической политики в области рождаемости нами использовались результаты работ таких ученых, как В.Н. Архангельский, В.В. Елизаров, С.В. Захаров, Н.В. Зверева, И.Е. Калабихина, М.А. Клупт, О.В. Синявская, О.Н. Слоботчиков и др. При анализе регионального и муниципального уровней демографической политики в области рождаемости автор опирался на труды Д.И. Валентея, А.Я. Кваши, И.Н. Кирпа, В.П. Пискунова, Т.В. Рябушкина, В.С.Стещенко, Б.Ц.Урланиса, Б.С.Хорева и др.

Также нами изучены работы таких авторов, как В.С. Белозёров, Е.И. Ганеева, Т.В. Жердева, Г.Н. Жиренко, А.А. Лежебокова, А.Н. Панина, С.В. Рязанцев, П.П. Турун и др., в которых исследуются демографические проблемы на Северном Кавказе и в Ставропольском крае.

Несмотря на большое количество научных трудов, посвященных теоретическим основам демографической политики, вопросы взаимосвязи различных уровней реализации демографической политики в области рождаемости в региональном и муниципальном разрезе остаются малоизученными. В работах, посвященных проблемам демографического развития Ставропольского края, эта тематика практически не представлена. Дефицит надежной статистической информации о динамике уровня рождаемости на уровне муниципальных образований также тормозит развитие исследований в данной области. Отсутствует единообразная система отчетности о реализации региональными органами власти и органами местного самоуправления мероприятий, направленных на повышение уровня рождаемости, структуре и объемах их финансирования.

**Объектом исследования** является демографическая политика в области рождаемости.

**Предметом исследования** выступает соотношение регионального и муниципального уровней власти при разработке и реализации демографической политики в области рождаемости (на примере Ставропольского края).

**Целью** диссертационного исследования является обоснование предложений по совершенствованию мер демографической политики в области рождаемости, реализуемых на региональном и муниципальном уровнях (на примере Ставропольского края).

Для достижения цели исследования были поставлены следующие **задачи**:

1) систематизировать основные проблемы реализации региональной демографической политики в области рождаемости в современной России;

2) определить возможности и формы реализации органами местного самоуправления мер, направленных на повышение уровня рождаемости, во взаимосвязи с мероприятиями демографической политики в области рождаемости, проводимыми федеральными и региональными органами власти;

3) выявить особенности динамики рождаемости в Ставропольском крае;

4) обобщить опыт региональных государственных и муниципальных органов власти Ставропольского края по разработке и реализации мероприятий демографической политики в области рождаемости;

5) разработать предложения по совершенствованию региональной и муниципальной демографической политики в области рождаемости в Ставропольском крае.

**Теоретическую и методологическую основу** диссертационного исследования составили положения и выводы, сформулированные в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых, посвященных вопросам воспроизводства населения, репродуктивного поведения, демографической политики в области рождаемости.

В работе были использованы такие методы познания, как анализ и синтез, индукция и дедукция, исторический и логический методы, методы сравнительного анализа; применены экономико-статистические методы (опрос,

группировка, сравнительный анализ), методы демографического анализа рождаемости.

**Информационно-статистическую базу исследования** составили данные Федеральной службы государственной статистики России и ее территориальных органов, законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Ставропольского края; официальные материалы министерств и ведомств, эмпирические исследования отечественных и зарубежных авторов, публикации в научной и периодической печати, электронные источники информации, опубликованные результаты выборочных обследований («Родители и дети, мужчины и женщины», «Семья и рождаемость»), материалы социологических исследований, проведенных автором в рамках диссертационного исследования.

**Научная новизна.** В результате проведенного диссертационного исследования сформулированы и обоснованы следующие положения, обладающие элементами научной новизны и выносимые на защиту:

1. Систематизированы основные проблемы реализации региональной демографической политики в области рождаемости в современной России, а именно, проблемы нормативно-правового (отсутствие единой системы законодательных актов, регулирующих демографическое развитие), финансового (неравномерное финансирование социальных расходов в разных регионах страны, несоответствие расходных полномочий и доходных источников проведения демографической политики в области рождаемости), организационного (отсутствие единых региональных центров, отвечающих за реализацию демографической политики в области рождаемости), кадрового (дефицит научного и кадрового потенциала, обеспечивающего разработку и реализацию научно обоснованной демографической политики в области рождаемости), информационного (отсутствие надежной и подробной статистической информации) обеспечения региональной демографической политики в области рождаемости.

2. Определены возможности и формы реализации органами местного самоуправления мер, направленных на повышение уровня рождаемости, во взаимосвязи с мероприятиями демографической политики в области

рождаемости, проводимыми федеральными и региональными органами власти. Состав демографической политики в области рождаемости, реализуемой на территории муниципальных образований, определяется 1) делегированием органам местного самоуправления полномочий со стороны государственных органов управления; 2) деятельностью органов государственной власти и подведомственных им учреждений, оказывающих социальные услуги на территории муниципального образования; 3) выбором муниципальными органами власти инструментов стимулирования рождаемости с учетом их возможностей и компетенции в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Выявлены особенности динамики рождаемости в Ставропольском крае: обоснована периодизация динамики рождаемости в Ставропольском крае; дана характеристика социально-экономической и этнической дифференциации рождаемости; выделены типы территорий со специфическими особенностями рождаемости (тип А – территории с относительно высоким уровнем рождаемости: суммарный коэффициент рождаемости превышает среднекраевой уровень на 10% и более; тип В – территории со средним уровнем рождаемости; тип С – территории с низким уровнем рождаемости: суммарный коэффициент ниже среднекраевого более чем на 10 %).

4. Критически оценен опыт региональных государственных и муниципальных органов власти Ставропольского края по разработке и реализации мероприятий, направленных на повышение рождаемости. Органы власти регионального и муниципального уровней не используют в полной мере возможности, предоставляемые законодательством, что связано не только с проблемами ресурсной обеспеченности, но и с отсутствием понимания причин сложившейся ситуации, территориальных, социально-экономических, этнических особенностей рождаемости в разных типах муниципальных образований края.

5. Разработаны предложения по совершенствованию демографической политики в области рождаемости в Ставропольском крае на региональном и

муниципальном уровнях: общие для всех муниципальных образований края и специфические для отдельных типов его территорий.

**Практическая и теоретическая значимость работы** состоит в разработке теоретических основ демографической политики в области рождаемости на региональном и муниципальном уровнях для использования в государственном и муниципальном управлении Ставропольского края при разработке и осуществлении мероприятий, направленных на повышение уровня рождаемости. Основные теоретико-методологические и практические положения могут быть использованы в учебном процессе в дисциплинах «Экономика народонаселения», «Демография», «Территориальная организация населения».

**Соответствие диссертации паспорту научной специальности.** Диссертационное исследование соответствует паспорту научной специальности 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (экономика народонаселения и демография) по пунктам: 6.4. Сущность и структура качества населения, его дифференциация по типам поселений и социально-демографическим группам; жизнедеятельность народонаселения, ее условия и формы; современные негативные качественные изменения в населении как важнейшая характеристика демографического кризиса; 6.6. Динамика, исторические и этнотерриториальные особенности воспроизводства населения, взаимодействие его составляющих, эволюция различных типов воспроизводства населения; демографические переход его современные особенности; 6.7. Рождаемость и плодовитость, динамика уровня и календаря рождаемости; этно-региональная дифференциация рождаемости и ее социально-демографические факторы; брачная и внебрачная рождаемость; экономические факторы динамики рождаемости; наталистический переход; 6.15. Демографическое поведение, его виды (репродуктивное, самосохранительное, матримониальное и миграционное), структура и регуляторы; методы исследования реального и проективного поведения населения; 6.16. Методологические основы и методы демографического анализа и прогнозирования динамики и структуры населения; методы регионального анализа демографических и миграционных процессов.

**Апробация работы и публикации.** Основные положения и результаты диссертационной работы были представлены на международных и национальных конференциях, в том числе на ежегодных международных конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (МГУ имени М.В.Ломоносова, г. Москва, 2006 – 2011 гг.), Всероссийских Олимпиадах развития Народного хозяйства России (МСЭФ, г. Москва, 2005 – 2010 гг.), Всероссийских конкурсах молодежи «Моя законотворческая инициатива» (Москва, 2006, 2007, 2009 гг.), Международных научных конференциях молодых ученых «Региональная наука» (Союз по изучению производительных сил, г. Москва, 2009 и 2010 гг.) и др.

По теме диссертации опубликовано 14 работ общим объемом 4,5 п. л., в том числе 5 статей в журналах, включенных в перечень ВАК РФ для публикации диссертационных исследований.

**Структура диссертации** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии, приложения. Основной материал диссертации изложен на 134 страницах машинописного текста, содержит 2 таблицы, 17 рисунков, дополнен приложением из 14 таблиц и 1 рисунка, имеющим отношение к теме исследования. Диссертация имеет следующую структуру:

## **Введение**

### **Глава I. Содержание и уровни реализации демографической политики в области рождаемости**

1.1. Теоретические основы демографической политики в области рождаемости

1.2. Сущность и проблемы реализации региональной демографической политики в области рождаемости в России

1.3. Возможности и формы разработки мер, направленных на повышение уровня рождаемости, органами местного самоуправления

### **Глава II. Рождаемость в Ставропольском крае: социально-экономическая, этническая и территориальная дифференциация**

2.1. Эволюция рождаемости в Ставропольском крае (1960-2010 гг.)

2.2. Дифференциация уровня рождаемости в Ставропольском крае в

зависимости от социально - экономических и этнических характеристик матерей

2.3. Типология административных единиц Ставропольского края по уровню и характеру рождаемости

### **Глава III. Опыт реализации демографической политики в области рождаемости на территории Ставропольского края**

3.1. Демографическая политика в области рождаемости, реализуемая региональными государственными органами власти Ставропольского края

3.2. Практика реализации демографической политики в области рождаемости в муниципальных образованиях Ставропольского края

3.3. Пути совершенствования региональной и муниципальной демографической политики в области рождаемости в Ставропольском крае

#### **Заключение**

#### **Библиография**

#### **Приложения**

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

### **1. Проблемы реализации региональной демографической политики в области рождаемости**

В современной России основная ответственность за реализацию социально-демографической политики возлагается на субъекты Федерации и муниципальные образования, поэтому проблемы нормативно-правового, финансового, организационного, кадрового, информационного обеспечения демографической политики в области рождаемости на региональном уровне являются актуальными.

Прежде всего, необходимо упорядочение нормативно-правовой базы демографической политики в области рождаемости на региональном уровне с использованием программно-целевого метода, позволяющего: а) координировать действия органов власти разных уровней; б) концентрировать средства из различных источников на реализации приоритетных направлений; в) своевременно реагировать на текущие демографические тенденции. Совершенствование регионального законодательства должно идти по пути реализации специфических для каждого региона мероприятий, прямо или

косвенно влияющих на уровень рождаемости, с учетом территориальных особенностей.

Отсутствие на региональном уровне единого центра, отвечающего за реализацию демографической политики, затрудняет процедуру выработки эффективных решений, учитывающих региональную специфику, а также оценку результативности деятельности органов власти разных уровней в демографической сфере. Совершенствование организационного механизма регулирования демографических процессов может состоять в создании региональных центров, призванных обеспечивать межведомственное взаимодействие и координацию действий всех субъектов региональной демографической политики в области рождаемости (Советов по реализации демографической политики).

Работа региональных органов власти осложняется дефицитом научного и кадрового потенциала, обеспечивающего научное обоснование выбора мер, реализуемых в дополнение к общегосударственным мероприятиям, проведение демографической экспертизы, оценку эффективности демографической политики в области рождаемости. Следовательно, особенно актуальными для большинства регионов России становятся мониторинг и совершенствование региональных и муниципальных мер, направленных на повышение рождаемости, подготовка кадров в области демографической и семейной политики.

Анализ опыта субъектов России в области демографической политики показал, что существующая система сбора, систематизации и доведения до пользователей статистической информации не удовлетворяет в полной мере потребностей органов исполнительной власти регионов. На наш взгляд, необходимо восстановить демографическую статистику в объеме, существовавшей до 1998 г., а также создать единый информационно-статистический ресурс, позволяющий интегрировать данные Федеральной службы государственной статистики с ресурсами других министерств и ведомств, обеспечивающих сбор и накопление ведомственной статистики.

Возможности консолидированных бюджетов субъектов России по финансированию мероприятий демографической политики в области рождаемости резко дифференцированы. Население, проживающее в разных регионах, фактически имеет неравный доступ к экономическим мерам и социальным услугам, обеспечивающим проведение демографической политики в области рождаемости.

При анализе структуры расходов на мероприятия демографической политики в области рождаемости на региональном уровне были выделены: а) мероприятия, установленные федеральным законодательством и относящиеся к расходным обязательствам России; б) меры, предусмотренные на федеральном уровне, но регулируемые и финансируемые субъектами Федерации; в) мероприятия, финансируемые только регионами, как правило, посредством финансового усиления за счет региональных бюджетов тех мер, которые предусмотрены федеральным законодательством, а также мероприятия, осуществляемые на муниципальном уровне.

За федеральным уровнем целесообразно оставить финансирование только мер поддержки семьи, образующих систему минимальных социальных гарантий, а также реализацию национальных проектов, финансируемых при долевом участии бюджетов федерального и регионального уровней, внебюджетных фондов. Эти меры должны быть дополнены на уровне региона мерами, финансируемыми за счет средств регионального и муниципального уровней власти и привлечения социально ответственного бизнеса. Необходимо исходить не из остаточных возможностей, а от обоснованных затрат, необходимых для достижения поставленных целей.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ показал, что при расширении самостоятельности регионов складывается территориальный опыт, сочетающий общее и частное – общероссийский подход к решению проблем повышения рождаемости и демографические, социально-экономические, национальные, исторические особенности и возможности регионов. При этом координация действий в этой сфере происходит из центра. Полностью

предоставить субъектам Федерации проведение демографической политики в области рождаемости нецелесообразно.

## 2. Возможности и формы реализации мер, направленных на повышение уровня рождаемости, органами местного самоуправления

Важным уровнем целостной системы регулирования демографических процессов, в том числе рождаемости, выступает местное самоуправление (рис. 1).

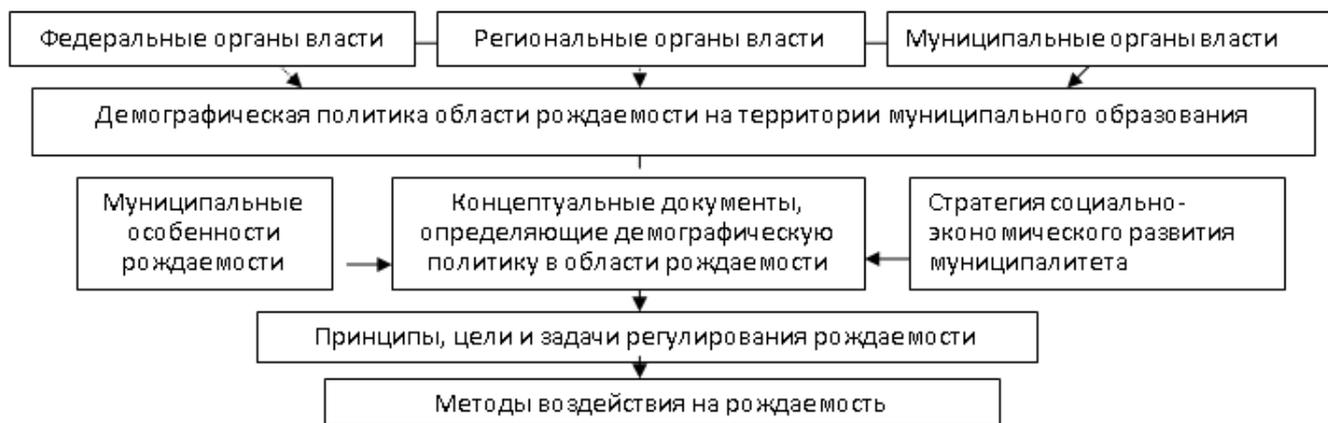


Рисунок 1. Формирование демографической политики в области рождаемости на территории муниципальных образований

После принятия Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» реализация демографической политики в области рождаемости на муниципальном уровне приобретает новые возможности и формы. В распоряжении органов местного самоуправления появились важные рычаги управления социальным развитием, которые нельзя отнести непосредственно к демографической политике в области рождаемости, но которые способны оказывать влияние на развитие демографических процессов.

К ним относятся:

- принятие и организация выполнения программ комплексного социально-экономического развития территорий, включающих перспективные цели развития демографических процессов, а также мероприятия, направленные на их достижение;

- организация сбора статистических данных как исходной базы для планирования комплексного демографического развития муниципального образования. Однако зачастую данных, получаемых на безвозмездной основе из центральных или региональных органов статистики, недостаточно для принятия конкретных решений, а на оплату дополнительных видов работ у муниципальных органов власти нет средств;

- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Принимая во внимание высокий уровень цен на данные виды услуг, регулирование тарифов с учетом числа детей и социально-экономического положения семьи может обеспечить семьям экономию средств, сопоставимую с уровнем ежемесячных пособий на ребенка;

- установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для семей с детьми, молодых семей;

- учреждение печатного средства массовой информации, организация мероприятий по работе с детьми и молодежью, обеспечение жителей услугами учреждений культуры, которые могут быть активно использованы в пропаганде ценностей семьи с несколькими детьми, здорового образа жизни.

Государство возложило на органы местного самоуправления сложные задачи по обеспечению малоимущих граждан жилыми помещениями, обеспечению доступности услуг детских образовательных учреждений, предоставлению возможности переподготовки для женщин, имеющих детей и приступающих к работе после отпуска по уходу за ребенком, по сохранению репродуктивного здоровья населения.

Местный уровень призван адаптировать и дополнить меры, направленные на повышение рождаемости, с учетом сложившихся особенностей рождаемости в муниципальных образованиях. Единство активной демографической политики в области рождаемости в регионе должно заключаться в однонаправленности ее целей на разных уровнях управления, а не в унификации ее мероприятий.

### **3. Особенности динамики рождаемости в Ставропольском крае**

В диссертационном исследовании выделены следующие периоды эволюции рождаемости в крае в последние 50 лет (1960 – 2010 гг.):

I) 1960е гг.: сохранение суммарного коэффициента рождаемости на уровне, обеспечивающем простое воспроизводство населения (2,327 ребенка на 1 женщину), при сокращении чисел родившихся и общего коэффициента рождаемости. Результаты осуществленной автором декомпозиции общего коэффициента рождаемости свидетельствуют о том, что сокращение числа родившихся на 72,4 % определялось снижением возрастных коэффициентов рождаемости и на 27,6 % – сокращением доли женщин в репродуктивных возрастах (15-49 лет) и постарением этой возрастной группы;

II) 1970 г. – начало 1980-х гг.: на фоне роста чисел родившихся и общего коэффициента рождаемости (в том числе за счет увеличения доли женщин репродуктивного возраста и омоложения возрастной структуры женщин) интенсивность деторождения продолжала снижаться, суммарный коэффициент рождаемости стабилизировался на уровне 1,9;

III) 1980е гг.: введение государственных мер демографической политики привело к росту как чисел родившихся, так и суммарного коэффициента рождаемости, чему способствовали и омоложение возрастной структуры потенциальных матерей. В 1987 г. суммарный коэффициент составил 2,186 ребенка на 1 женщину;

IV) 1989 – 1999 гг.: совместное влияние неблагоприятных изменений в половозрастном составе населения края и более глубинных факторов (компенсаторное снижение рождаемости, последовавшее за повышением ее уровня в предыдущем периоде, адаптация к политическим и социально-экономическим реформам в стране, изменения в ценностях населения) привело к резкому снижению числа родившихся, общего и суммарного коэффициентов рождаемости;

V) Период с 2000 г. по настоящее время отличается стабилизацией чисел родившихся и ростом как общего, так и суммарного коэффициентов. Наибольший прирост возрастных коэффициентов рождаемости после введения мер демографической политики в 2006 г. отмечался у женщин старше 30 лет, что

объясняется ростом числа вторых и, отчасти, третьих рождений. При этом возрастные коэффициенты рождаемости женщин моложе 30 лет после существенного подъема в 2007 г. стали снижаться.

Если с начала 1960-х до начала 1980-х гг. *трансформация возрастного профиля рождаемости* региона была связана со снижением возрастных коэффициентов рождаемости во всех возрастных группах старше 25 лет, то современные изменения свидетельствуют, с одной стороны, об откладывании рождений, а с другой, – о частичной реализации в старших возрастах отложенных ранее рождений. Рост возрастных коэффициентов рождаемости в возрастных группах женщин старше 25 лет также может свидетельствовать об увеличении среднего числа рожденных детей в реальных поколениях женщин, завершающих репродуктивный цикл в годы реализации современной демографической политики в области рождаемости. Указанная тенденция отразилась и на колебаниях среднего возраста матери при рождении ребенка, который увеличился с 25,3 года в 1990-е гг. до 26,9 года в 2009 г.

Реакция населения на усилия государства, ориентированные на стимулирование рождений детей второй и последующих очередностей, проявилась в снижении с середины 2000-х гг. *доли первенцев* в общем числе родившихся, тогда как с конца 1950-х гг. наблюдалось снижение доли вторых рождений и рождений более высоких очередностей.

В целом генеральные тенденции изменений в рождаемости в России и Ставропольском крае совпадают. Несмотря на то, что суммарный коэффициент рождаемости в регионе ниже, чем по стране в целом, темпы его роста с 2006 г. сопоставимы с общероссийскими. Однако на современном этапе уровень суммарного коэффициента рождаемости нельзя считать устойчивым и достаточным для воспроизводства населения. Вслед за повышением рождаемости может прийти ее спад, обусловленный «досрочной» реализацией репродуктивных планов населения.

Исследование дифференциации уровня рождаемости в зависимости от социально-экономических и этнических характеристик матерей позволило сделать следующие выводы:

- уровни рождаемости в городской и сельской местности региона сближаются. До введения мер современной демографической политики в области рождаемости в сельской местности число территорий с показателями рождаемости выше среднего сокращалось за счет центральных и северо-западных территорий края. При этом в городской местности уровень рождаемости был более однородным. Превышение рождаемости сельских женщин над рождаемостью горожанок обусловлено главным образом более высокими возрастными коэффициентами рождаемости в возрастной группе 20-29 лет. Различные темпы изменения возрастного профиля рождаемости в разных типах поселений привели к тому, что различия в уровнях рождаемости женщин старше 30 лет в городских и сельских поселениях стали практически незначимыми. Наблюдаемые тенденции позволяют предположить, что в ближайшее время главные различия в рождаемости городского и сельского населения будут связаны с трансформацией ее возрастного профиля, т.е. разными темпами роста среднего возраста матери;

- отмечены существенные различия в показателях рождаемости одних и тех же когорт женщин в зависимости от уровня образования. У женщин, закончивших процесс деторождения (1957 года рождения и ранее), рождаемость в группах, имеющих низший уровень образования, в два раза выше, чем в группах с высшим профессиональным и послевузовским образованием. При переходе к более молодым поколениям различия в уровне рождаемости между разными образовательными группами женщин даже несколько увеличиваются;

- этническая дифференциация рождаемости в крае, оставаясь существенной, все же снижается. Различия в рождаемости формируются в большей степени не под влиянием этнического разнообразия, а под влиянием разницы в уровне, условиях, образе жизни в городе и селе. С другой стороны, у малочисленных (в границах края) народов, компактно проживающих на территории Ставрополя, напротив, дифференциация рождаемости в зависимости от национальности женщин более выражена, чем различия городской и сельской рождаемости.

Уникальность Ставропольского края заключается в ярко выраженной пространственной дифференциации рождаемости: ее уровень постепенно снижается от восточных и северо-восточных к северо-западным и центральным территориям края. На территории края расположены как муниципальные образования, где суммарный коэффициент рождаемости не превышает 1 (0,93 – г. Кисловодск), так и территории, в которых уровень рождаемости является достаточным для простого воспроизводства населения (2,1 – Курской район).

К 2009 году в границах Ставропольского края сформировалось несколько типов территорий со специфическими особенностями рождаемости, которые отличаются не только значениями суммарного коэффициента рождаемости (табл. 1), но и возрастными профилями рождаемости (рис. 2).

Таблица 1

Типы территорий Ставропольского края со специфическими особенностями рождаемости

Типы территорий	Состав и местоположение территорий	Общий коэффициент рождаемости, ‰	Суммарный коэффициент рождаемости, детей на 1 женщину	Средний возраст матери при рождении ребенка, лет
Ставропольский край		12,1	1,4	27,3
<b>Тип А</b>	17 сельских муниципальных районов края и 1 городской округ, преимущественно восточная и северо-восточная территории края	12,5 - 15,9	1,6 - 1,7	26,4
<b>Тип В</b>	9 сельских муниципальных районов и 5 городских округов – центральные и северо-западные территории края	10,2 - 13,2	1,3 - 1,5	27
<b>Тип С</b>	4 городских округа края на юге и в центральной части региона	9,2 - 10,6	0,9 - 1,3	27,03

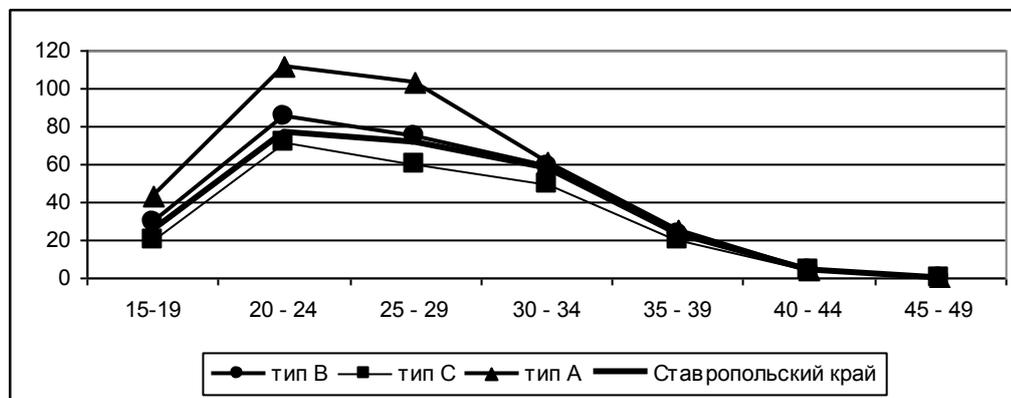


Рисунок 2. Возрастной профиль рождаемости на территориях разных типов

Выявленные территориальные особенности динамики и уровня рождаемости требуют более полного их учета при формировании системы мер демографической политики для каждого типа территорий края.

#### **4. Опыт региональных государственных и муниципальных органов власти Ставропольского края по разработке и реализации мероприятий демографической политики в области рождаемости.**

На фоне усилий, предпринимаемых на федеральном уровне, в Ставропольском крае формируется собственная региональная и муниципальная законодательная, финансовая, организационная и информационная база регулирования демографических процессов, в том числе и в области стимулирования рождаемости.

В постсоветский период развитие демографической политики в области рождаемости в Ставропольском крае можно разделить на несколько этапов:

I этап (1993 – 2006 гг.): совокупность реализуемых мероприятий нельзя назвать комплексной демографической политикой в области рождаемости, так как основные меры региональной демографической политики состояли главным образом в формировании системы льгот и пособий для отдельных типов семей;

II этап (2006 – 2008 гг.): на региональном уровне начали воспроизводиться инициативы федерального центра по концептуализации и институционализации демографической политики в области рождаемости. В системе органов законодательной и исполнительной власти региона созданы структуры, ответственные за формирование и реализацию демографической политики в области рождаемости. В 2006 г. была принята *Концепция программы улучшения*

*демографической ситуации в Ставропольском крае*, которая при всей своей идеологической значимости носила скорее рамочный и декларативный характер.

III этап (2008 г. – настоящее время) можно назвать программно-целевым. В 2008 г. были приняты Краевая целевая программа «Улучшение социально-демографической ситуации в Ставропольском крае на 2008-2010 гг.» (далее – Программа), Планы мероприятий по улучшению демографической ситуации в Ставропольском крае на 2008 – 2010 гг. и 2011 – 2015 гг. Нормативно-правовое обеспечение мероприятий, направленных на повышение уровня рождаемости в муниципальных образованиях, обеспечено Стратегиями социально-экономического развития муниципальных образований края, а также муниципальными планами мероприятий по улучшению демографической ситуации.

Системный недостаток последних двух этапов состоит в том, что региональными и муниципальными органами власти не проводится комплексный анализ тенденций рождаемости и причин снижения ее уровня. Территориальные, социально-экономические, этнические и иные различия уровней рождаемости в разных типах муниципальных образований края игнорируются. Отсутствует качественное концептуальное и программное обеспечение демографической политики в области рождаемости. В частности, Программа в качестве целевого значения общего коэффициента рождаемости содержала величину, уже достигнутую к моменту ее утверждения; в Программе отсутствовали приоритеты достижения поставленной цели в области рождаемости; слишком короткий срок действия Программы не учитывал инерционности демографических процессов.

В связи с этим внимание концентрируется на мероприятиях, которые не в полной мере соответствуют цели повышения уровня рождаемости и интересам населения. В результате относительно высокие репродуктивные установки (выявленные нами в ходе социологических опросов) реализуются далеко не полностью, этнический потенциал рождаемости в крае не используется.

Основу сложившегося в Ставропольском крае комплекса мероприятий, в той или иной степени направленных на повышение рождаемости, составляют

меры, предусмотренные федеральным уровнем и усиленные по инициативе и за счет органов власти региона и органов местного самоуправления.

Внутрирегиональная демографическая политика в области рождаемости, на наш взгляд, несколько деформирована в сторону усиления социальной защиты семей. Органы власти региона перенимают опыт других субъектов России по оказанию социальной поддержки и социальной помощи семьям с детьми, но, к сожалению, уникальный внутрирегиональный опыт по оказанию дополнительной финансовой поддержки семей с детьми на Ставрополье еще не сложился. К тому же размеры выплачиваемых в крае пособий значительно ниже средней величины расходов семьи на содержание ребенка<sup>1</sup> и не дифференцированы в зависимости от очередности рождения. Демографическая политика в области рождаемости на муниципальном уровне в основном направлена на формирование системы льгот и пособий для отдельных типов семей: малообеспеченных, многодетных, неполных.

В условиях дефицита детских образовательных учреждений, неразвитости социальной инфраструктуры по поддержке семей с детьми старше 1,5 лет (особенно в сельской местности), а также недоступности для большинства матерей с малолетними детьми бесплатных образовательных программ, работающие женщины не находят подходящих им мер демографической политики. Отсутствие системы мер, ориентированных на сглаживание конфликта между родительство и профессиональными обязанностями, сдерживает реализацию сформировавшейся потребности в детях и снижает эффективность демографической политики в области рождаемости в крае.

Отдельные региональные и муниципальные инициативы являются, скорее, исключением и не носят системного характера. За счет бюджетов муниципальных образований выплачиваются ежемесячные пособия малообеспеченным многодетным семьям и одиноким матерям, имеющим детей в возрасте до 3 лет (300 руб. в среднем по районам); нуждающимся семьям с детьми предоставляются продуктовые наборы, средства санитарии и гигиены, средства ухода за детьми и др.; молодым семьям, нуждающимся в улучшении

---

<sup>1</sup> Прожиточный минимум ребенка за IV квартал 2011 года составлял 5 607 рублей.

жилищных условий, при рождении (усыновлении) ребенка выделяется дополнительная субсидия для приобретения жилья в размере не менее 5% его средней стоимости. В ряде городов и районов осуществляются мероприятия по обучению и переподготовке женщин с детьми до 3-х лет (табл.2).

Таблица 2

Муниципальные меры, прямо или косвенно влияющие на уровень рождаемости, реализуемые на разных типах территорий Ставропольского края

Тип А	адресная разовая помощь малообеспеченным семьям с детьми (Александровский район), обучение / повышение квалификации женщин, имеющих детей в возрасте до 3-х лет (Благодарненский, Георгиевский районы), группы семейного воспитания (г. Лермонтов), смотры и конкурсы «Казачьему роду – нет переводу»
Тип В	г. Ставрополь: повышенный размер пособий малообеспеченным многодетным и неполным семьям (500 руб.), талоны на приобретение продуктов питания и на получение бытовых услуг по сниженным ценам, индивидуальные вклады для новорожденных; г. Георгиевск: привлечение представителей бизнес-сообщества к решению проблем дошкольного образования
Тип С	г. Пятигорск: обучение / повышение квалификации женщин, имеющих детей в возрасте до 3-х лет; г. Минеральные Воды: благотворительные подарки многодетным матерям в День матери, адресная разовая помощь малообеспеченным семьям с детьми

### **5. Предложения по совершенствованию демографической политики в области рождаемости в Ставропольском крае на региональном и муниципальном уровнях.**

С целью повышения результативности демографической политики в области рождаемости в Ставропольском крае на региональном и муниципальном уровнях нам представляется перспективным использовать системный подход, включающий проектно-аналитическое обоснование, научно-методическое сопровождение, апробацию, распространение результатов мероприятий и проектов, нормативно-правовое обеспечение, формирование кадрового потенциала, использование информационно-коммуникационных технологий.

Дальнейшая реализация демографической политики в области рождаемости в крае требует незамедлительного принятия Концепции

демографической политики Ставропольского края до 2025 года с учетом выявленных ошибок предыдущего опыта (в том числе Концепция должна содержать целевые показатели уровня рождаемости, сроки и этапы реализации Концепции, прогнозы развития ситуации и оценки вероятных последствий). Соотнесение реализуемых в настоящее время мероприятий с выделенными в рамках Концепции задачами и направлениями региональной демографической политики в области рождаемости позволит выявить «слабые» места программных и плановых документов, мешающие достижению поставленных целей демографического развития края.

Учитывая сложность проблемы воздействия на уровень рождаемости, мы считаем, что развитие *организационного обеспечения* демографической политики Ставрополя должно строиться по пути усиления роли Совета, а также посредством формирования муниципальных межведомственных комиссий (советов) по вопросам социально-демографического развития. Если в настоящее время деятельность Совета имеет совещательный характер, то в последующем было бы целесообразно в обязательном порядке включать рекомендации Совета в региональные и местные стратегии социально-экономического развития, программы демографического развития муниципалитетов, учитывать их при формировании регионального и муниципальных бюджетов.

Совершенствование организационных структур должно происходить на фоне развития *кадрового потенциала* органов власти, участвующих в разработке и реализации мероприятий демографической направленности. Помимо повышения качества демографического образования государственных и муниципальных служащих для проведения аналитических и методологических работ актуально привлечение научного сообщества края, российских и международных организаций.

Несмотря на то, что устранение существующих недостатков *статистического учета* находится в компетенции федерального центра, на краевом уровне необходимо повысить качество сбора и обработки статистической информации о населении, уровень ее доступности, своевременность опубликования. Принимая во внимание относительно

небольшие географические границы муниципальных образований края, необходимо посредством регулярных социологических опросов изучать факторы, влияющие на рождаемость, выявлять реакцию населения на меры демографической политики.

Дальнейшее развитие системы финансовой поддержки семей должно основываться на следующих принципах:

а) при определении размера финансовой поддержки должны учитываться средние расходы семьи на содержание ребенка. В ином случае велика вероятность того, что реализация указанных мер в первую очередь найдет отклик среди групп населения с низким уровнем дохода, а для более обеспеченных семей не будет иметь стимулирующего воздействия;

б) помощь должна быть дифференцированной в зависимости от числа детей и очередности рождения, дабы избежать концентрации основных расходов на поддержку первых рождений.

Материальные меры демографической политики в области рождаемости имеют свои пределы в отношении воздействия на репродуктивные установки людей. Формируется спрос и на создание комплекса мероприятий, помогающих сочетать родительство и профессиональную деятельность. Развитие системы дошкольного образования в регионе должно состоять в обеспечении благоприятного организационного и инвестиционного климата для притока в данную отрасль ресурсов. На муниципальном уровне расширение сети традиционных детских образовательных учреждений за счет краевого бюджета должно сопровождаться развитием вариативных, более гибких (в части режима функционирования, комплектования, выстраивания отношений с родителями) форм оказания помощи родителям по обучению, воспитанию, присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста. Так, например, для сельской местности края весьма востребованы услуги групп надомного образования, домашние детские сады. В контексте сглаживания конфликта между родительством и занятостью актуально распространение гибких форм занятости и режимов неполного рабочего дня для работников с семейными обязанностями, более активное привлечение отцов к воспитанию детей.

Мероприятия в сфере здравоохранения не смогут повлиять на потребность в детях, однако усилия в данной области способны снизить уровень младенческой и материнской смертности, сохранить репродуктивное здоровье населения края, обеспечивающее возможность иметь желаемое число детей. В условиях неблагоприятной медико-демографической ситуации, сложившейся в последние десятилетия в Ставропольском крае, особую социальную значимость приобретает предоставление качественной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов.

В Ставропольском крае, отличающемся полиэтничностью и многоконфессиональностью, важное место среди мероприятий, направленных на повышение рождаемости, должны занимать элементы информационной, образовательной политики в части формирования нравственной основы для создания условий для повышения рождаемости. Такой поворот в пропагандистской политике края будет символизировать формирование новой парадигмы общественного развития, признающей стратегическую важность решения демографических проблем, в частности повышения рождаемости.

Обозначенные в диссертационном исследовании направления совершенствования демографической политики в области рождаемости необходимо реализовывать на территории всего Ставропольского края. Однако выявленные территориальные особенности демографического развития требуют их более полного учета при формировании системы мер демографической политики в области рождаемости для каждого типа территорий региона. Апробация различных программ по повышению уровня рождаемости на уровне муниципальных образований представляет тот инструмент демографического моделирования, который может быть использован в качестве механизма отработки различных вариантов и схем смягчения негативных тенденций в эволюции рождаемости территорий, относящихся к одному типу.

Для сельских муниципальных районов с относительно благоприятной демографической обстановкой (тип А), скорее важна «профилактическая» демографическая политика в области рождаемости, направленная на сохранение существующих установок репродуктивного поведения и уровня рождаемости,

прежде всего посредством совершенствования мер воспитательно-пропагандистского характера, что, разумеется, не означает отказа от проведения экономических мер демографической политики.

На урбанизированных территориях типа В демографическая политика в области рождаемости должна быть сконцентрирована на мероприятиях, способствующих совмещению родительства и занятости. Однако в сельских районах данного типа организация общественных форм дошкольного образования может оказаться слишком затратной и длительной по срокам реализации. В этом случае материальная поддержка семей, способствующая более позднему возвращению матерей на рынок труда, является более актуальной. На основе социологического опроса жительниц г. Ставрополя было проведено ранжирование мероприятий, направленных на стимулирование рождаемости на территориях типа В, по степени их предпочтительности для населения: 1) формирование гибкого рынка услуг, позволяющих совмещать профессиональные обязанности и родительство; 2) меры материального характера; 3) повышение доступности жилья для семей с детьми; 4) мероприятия медицинского характера, направленные на сохранение репродуктивного здоровья населения.

Истощенность демографического потенциала территорий типа С затрудняет выделение приоритетных направлений демографической политики в области рождаемости, так как здесь положительный результат может дать только совокупное применение разносторонних мер. В данном случае совершенствование демографической политики в области рождаемости должно быть ориентировано на усиление принципа адресности и всестороннего учета факторов, препятствующих рождению желаемого числа детей. На практике такой подход может выражаться в разработке «пакетов» мер, направленных на повышение рождаемости, и предоставлении адресатам демографической политики возможности выбора одной (нескольких) из предложенных мер.

Наибольший эффект демографической политики в области рождаемости может проявиться лишь тогда, когда будут задействованы все организационные уровни управления с учетом их возможностей и компетенции. Учет

особенностей развития отдельных территорий в условиях дифференциации муниципальных образований дает возможность более оптимально выстраивать демографическую политику в области рождаемости.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

#### **в рецензируемых изданиях:**

1. Шипунова О.В. Проблемы и перспективы региональной демографической политики в области рождаемости // Регион: экономика и социология. 2012, № 1 – 0,3 п.л.
2. Шипунова О.В. Этнические особенности рождаемости в Ставропольском крае // Вестник Института Дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). 2011, № 4(20) – 0,5 п.л.
3. Шипунова О.В. Сущность и проблемы реализации муниципальной демографической политики в области рождаемости // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011, № 29 - 0,2 п.л.
4. Шипунова О.В. Организационно-правовые и финансовые основы демографической политики в области рождаемости регионов России // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2011, № 4 -0,6 п.л.
5. Шипунова О.В. Анализ факторов влияния на уровень рождаемости в Ставропольском крае // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2012, № 1 – 0,3 п.л.

#### **в других изданиях:**

6. Шипунова О.В. Основные проблемы реализации демографической политики на муниципальном уровне // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2011» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, М.В. Чистякова. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2011.- 0.1 п.л.
7. Шипунова О.В. Опыт реализации демографической политики в области рождаемости в Ставропольском крае // Материалы международного научного форума «Ломоносов-2010»/ Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] – М.: МАКС-Пресс, 2010. – 0.1 п.л.
8. Шипунова О.В. Трансформация рождаемости в Ставропольском крае // Материалы докладов XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». / Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев, А.И. Андреев. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2009. – 0,1 п.л.
9. Шипунова О.В. Взаимосвязь рождаемости и экономического роста // Материалы докладов XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». / Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев [Электронный ресурс] – М.: Издательство МГУ; СП МЫСЛЬ, 2008. – 0.2 п.л.
10. Шипунова О.В. Теоретические подходы к анализу флуктуаций рождаемости // Актуальные вопросы современной науки/ Сборник научных трудов под общ. ред. С.С. Чернова. – Выпуск 3. – Новосибирск. 2008. – 0,5 п.л.
11. Шипунова О.В. Структурные и поведенческие детерминанты рождаемости (на примере Ставропольского края) // Гуманитарные проблемы современности: человек и общество/ монография под общ. ред. С.С. Чернова. – Книга 3. – Новосибирск. 2008. – 0,9 п.л.
12. Шипунова О.В. Современная динамика рождаемости // Студенческая наука - юбилею ВУЗа: Материалы студенческой научно-практической конференции ПФ СКАГС. – Пятигорск.2007. – 0,1 п.л.
13. Шипунова О.В. Приоритетные направления демографической политики в сфере рождаемости // Материалы Международной студенческой конференции «Научный потенциал студенчества – будущему России» – Ставрополь. 2007. – 0,1 п.л.
14. Шипунова О.В. Анализ рождаемости в Ставропольском крае // Материалы Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов – Грозный. 2007. – 0,5 п.л.

Подписано в печать \_\_\_\_\_ Формат \_\_\_\_\_

Печать цифровая. Объем \_\_\_\_\_ п.л. Тираж 100 экз.

---

Отпечатано в

---