УДК 323:314.15

Качалкин В.М.

Субъект и объект демографической политики в условиях демократического государства

В статье определяется политическое значение демографической проблемы, описываются основные свойства субъекта демографической политики, условия организационного функционирования и взаимодействия ее участников. Отдельное внимание уделяется вопросам определения объекта демографической политики. Выявляются возможности регулирующего воздействия демографической политики в условиях демократического государства.

Ключевые слова: государство, народонаселение, демографическая политика, институциональная структура, институт семьи, молодежь, рождаемость.

Государство как ведущий институт политической системы общества всегда выступало основным управляющим субъектом жизнедеятельностью социума. И на современном этапе в условиях демократизации государство не только не утрачивает свои функции регулирования общественных процессов, но и усиливает свою роль в решении общественных проблем. Сегодня одной из таких проблем является демографический кризис, охвативший многие развитые страны. Суть его заключается в падении рождаемости до уровня, не обеспечивающего замещение поколений, в результате происходят естественное сокращение численности народонаселения и неблагоприятные (прежде всего в экономическом смысле) изменения в его половозрастной структуре.

Все это влечет за собой комплекс серьезных социально-экономических и политических последствий, препятствующих стабильному развитию общества и государства.

Любое государство как политический институт предполагает, что его существование и развитие невозможны без таких основ как территория, народонаселение и политическая власть. Сохранение и благополучие народонаселения является условием освоения территорий и устойчивости политической власти. С постепенным сокращением численности народонаселения политическая власть утрачивает как основание своей легитимности, так и объект применения своего властного ресурса. Следовательно, политическое значение демографического развития определяется демографическим состоянием народонаселения как одного из главных источников существования и развития страны. Это состояние выражается в показателях численности, половозрастной и качественной структуры населения.

Народонаселение выполняет главную для существования страны функцию воспроизводства человеческого капитала, являющегося основным источником обеспечения безопасности страны, социально-экономического, политического и культурного развития. Именно государство выступает главным регулирующим субъектом в решении этих жизненно важных задач.

Качество выполнения этих задач зависит как от состояния самой политической системы общества, так и от демографического состояния народонаселения, которое является источником легитимности и функционирования действующей власти.

Таким образом, недостаток численности населения оказывает отрицательное влияние на потенциал возможностей государства осуществлять функции прогрессивного развития страны. Но и численный избыток населения тоже может создавать дополнительные проблемы: социально-политические конфликты, рост безработицы и др. Поэтому для обеспечения условий стабильного общественно-государственного развития необходима оптимальная численность и структура народонаселения страны.

Для современной России численность населения имеет первостепенное значение. Это связано с обширными территориями, которые остаются вне зоны жизнедеятельности людей. Например, в дальневосточной части России (около 36% территории) проживает всего около 5% населения. После распада СССР Россия унаследовала три четверти территории, но только половину его населения. В целом плотность населения в современной России составляет 8,4 человека на кв. км, что существенно меньше среднего показателя по миру (47,9 чел./кв. км) и меньше соответствующих показателей крупных развитых стран: Индия (328), Германия (230), КНР (136), Украина (78), США (30). Поэтому сохранение территорий страны является одним из важнейших приоритетов в политикt государства. Все это свидетельствует о том, что на современном этапе России жизненно необходимо сохранение определенного уровня численности и структуры населения, соответствующего потребностям геополитического и социально-экономического развития.

Однако в современной России народонаселение по основным демографическим показателям (численности, половозрастной и качественной структуре) не соответствует современным потребностям прогрессивного развития страны и постепенно утрачивает роль источника укрепления мощи государства на международной арене. Такое демографическое положение ставит перед государственной властью сложные задачи, решение которых требует научно обоснованной стратегической программы действий.

Вот почему в условиях демографического кризиса политика в области решения демографических проблем становится важным направлением в деятельности государственной власти. Государство является главным субъектом демографической политики и обладает всеми необходимыми возможностями (кадровыми, экономическими, организационными, нормативными и др.) для обеспечения ее реализации. Основное содержание и практические методы этой политики зависят от характера правящего режима. Правящий режим олицетворяет государство в сфере власти и управления, определяет цели и направления деятельности этого института, обусловливает создание соответствующей институциональной основы для реализации поставленных целей. В демократическом государстве принципиально важным условием в осуществлении государственной политики является соблюдение принципа разделения властей. Поэтому для научного анализа проблемы демографической политики представляет интерес деятельность государственных институтов – законодательной и исполнительной власти. Формирование правового поля, законодательной основы демографической политики определяет базовые (формальные) условия деятельности участников ее реализации. На этапе реализации планов и программ основная ответственность за осуществление демографической политики переходит на органы исполнительной власти, наделяемые соответствующими властными полномочиями и ресурсами. В одних государствах демографическая политика может быть делегирована управленческим структурам, функционирующим в различных сферах, не имеющих прямого отношения к демографии. В других для ее осуществления формируются специальные институты, как в рамках институциональной структуры государства, так и на уровне общественности и самоуправления. Таким образом, государство как субъект демографической политики представляет собой сложную структуру взаимодействия управленческих звеньев и институциональных механизмов политической системы в сфере регулирования демографического развития.

Так, например, во Франции функции по проведению демографической политики делегированы сразу нескольким субъектам.

Обязанности и полномочия по ее осуществлению распределены по государственным органам и государственно-общественным институтам. В результате каждый субъект отвечает за порученную ему сферу общественных отношений, выполняет отведенную ему роль в рамках одного или нескольких аспектов демографической политики. В Германии вопросы демографической политики возложены на «Федеральное министерство по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи», в США – на «Управление по делам семьи и детей» и ряд других структур. В России – на «Министерство труда и социальной защиты РФ», в структуру которого входит соответствующее подразделение – «Департамент демографической политики и социальной защиты населения».

Таким образом, органы исполнительной власти являются основным организационно-управленческим субъектом государственного воздействия на демографические процессы. Однако не следует рассматривать демографическую политику только в плоскости управленческой деятельности органов исполнительной власти. В демократическом государстве важное значение имеет также деятельность неправительственных институциональных образований, таких как партии, общественные организации и движения и др.

Но их роль в демографической политике нередко носит и спекулятивный характер. Оппозиция стремится использовать ухудшение демографической ситуации с целью привлечения избирателей, при этом демографические проблемы могут рассматриваться из политико-пропагандистских соображений. В то же время при взаимодействии с правящей властью целый ряд проблем, непосредственно связанных с демографической политикой, могут эффективно решаться органами местного самоуправления, профсоюзами, предпринимателями, общественными объединениями и другими институтами. Практика участия институтов гражданского общества в решении семейных и демографических проблем осуществляется на современном этапе в некоторых развитых странах (Австрия, Франция, Германия, Ирландия).

Кроме того, в некоторых странах к решению демографических проблем активно привлекается научный потенциал в виде конкретных форм институционализации на государственном уровне. Так, например, в Австралии взаимодействует с властью «Институт семейных исследований», директор института назначается премьер-министром страны, сам институт финансируется государством. В Ирландии действует «Агентство по поддержке семьи», при котором работает Секция научных исследований. Во Франции на государственном уровне функционирует «Национальный институт демографических исследований», в США – «Центр демографических исследований» при Пристанском университете и ряде других университетов, а также «Американская Ассоциация по вопросам населения». Такой подход позволил этим странам повысить качество проводимой государственной семейной и/или демографической политики.

Таким образом, в демократическом государстве формирование и реализация демографической политики могкт проходить во взаимодействии нескольких субъектов и участников: государства в виде его специализированных органов власти и управления и различных общественно-политических организаций и движений, политических партий, научно-исследовательских институтов, групп интересов. Такая технология формирования и реализации демографической политики является одним из факторов демократизации государственного управления и развитого гражданского общества. Подобная институциональная структура демографической политики представляет форму консолидации общественно-политических усилий, обеспечения широких возможностей формирования различных подходов в решении проблемы, что возможно осуществлять при условии достижения согласованности и системности действий субъектов и участников демографической политики.

Важно подчеркнуть, что институциональная структура государственной демографической политики неразрывно связанна с ее кадровым обеспечением. Единство институционального и кадрового содержания – неотъемлемое условие обеспечения целостности государственной политики.

Для демократического государства важным критерием является подготовка специализированного кадрового потенциала, способного не только возглавлять важные управленческие структуры в различных отраслях и сферах, но и устанавливать, поддерживать должный уровень взаимоотношений власти и населения, выдерживать единый по своему содержанию курс развития общества.

Вот почему в демократических государствах эффективность демографической политики зависит от того, насколько она осуществляется с учетом обратной связи между органами государственной власти и населением, ведь демографическая политика должна соответствовать реальным потребностям и интересам общества, учитывать национальные, социокультурные особенности населения, от которых зависит характер демографического поведения. Поэтому институционализация демографической политики при специализированном кадровом обеспечении является важным направлением не только в плане организационного оформления политико-управленческой деятельности, но и в области объединения государственно-общественных усилий в решении жизненно важных проблем в сфере демографии.

В условиях демократии демографическая проблема приобретает значение общенациональной задачи. Сегодня в России от демографического развития зависит сохранение культурного наследия, национальной идентичности, территориальной целостности, суверенитета, т.е. будущее существование страны. Вот почему сохранение народонаселения должно стать стратегической целью в политике государства, без достижения которой оно не сможет эффективно развиваться. Главной задачей в достижении этой цели является повышение рождаемости в стране до уровня замещения поколения, когда суммарный коэффициент рождаемости составляет 2,11 ребенка на одну женщину репродуктивного возраста. Это минимальная задача, которую необходимо достичь для преодоления черты демографического кризиса. Без достижения этого уровня, вне зависимости от других демографических показателей, коренное население страны будет сокращаться. Потеря государствообразующего населения политически неприемлема. Поэтому вопрос состоит в том, с помощью каких мер воздействия государственной политики можно изменить режим демографического воспроизводства до оптимального минимума. В этом вопросе важно конкретно выделить те аспекты жизнедеятельности народонаселения, от которых зависит характер демографических процессов, что станет основой для определения конкретного объекта демографической политики.

В изучении проблем воспроизводства населения самой важной областью в демографии является жизнедеятельность института семьи. Именно институт семьи призван осуществлять функцию воспроизводства поколений. Поэтому жизнедеятельность этого института, его социальное положение представляют первостепенное значение в государственной демографической политике повышения рождаемости. Следовательно, институт семьи является основным источником позитивного демографического развития. Это означает, что основным целевым объектом, которому должны быть адресованы меры государственной демографической политики, является институт семьи в его традиционном представлении. Только здоровая, полноценная семья способна выполнять свою историческую задачу – воспроизводство поколений. Поэтому меры воздействия государственной демографической политики должны быть направленны на создание информационных, правовых, институциональных и иных условий для жизнедеятельности института семьи, прежде всего, в области рождения и воспитания детей.

Наряду с институтом семьи важное значение для государственной демографической политики представляет молодежь как потенциальный источник воспроизводства поколений. Именно от молодежи будет зависеть будущие развитие страны. Как правило, изменение в режиме воспроизводства населения в области повышения рождаемости может быть достигнуто лишь через несколько поколений. Поэтому демографическая политика должна иметь соответствующую программу долговременного

характера. При этом стратегический подход может быть обеспечен, если подрастающее поколение при формировании демографической политики учитывается как стратегический ресурс демографического развития и на практике становится важным объектом государственной демографической политики. Важно подчеркнуть, что в современных условиях для изменения репродуктивного поведения необходимо добиться изменений ценностных ориентаций социального поведения в отношении семьи и родительства. А этого возможно достичь, если соответствующие ценности будут прививаться с детства.

Таким образом, при осуществлении государственной демографической политики именно семья должна восприниматься как первоисточник демографического развития страны, а молодежь – как его главный потенциал.

Следует отметить, что на изменение численности и структуры населения в стране оказывает влияние не только уровень естественного воспроизводства населения (рождаемость, смертность), но и процессы внешней миграции. Не случайно для некоторых государств миграция стала источником решения проблемы демографического кризиса. Однако такое решение всегда носит временный и противоречивый характер. Дело в том, что при сохранении естественной убыли коренного населения миграция представляет собой процесс замены одного населения другим. Более того, неконтролируемая миграция, прежде всего из развивающихся стран, как показывает мировой опыт, приводит к социально-политическим проблемам, связанным с привнесением мигрантами чуждых принимающему обществу культурных ценностей, стереотипов социального поведения, что способствует росту межнациональных конфликтов и преступности, образованию межэтнических групп, враждебно настроенных по отношению к коренному населению. Такие последствия миграционных процессов затронули и современную Россию.

В целом демографические проблемы коренного населения за счет миграции можно лишь временно компенсировать, но решить невозможно, так как эти проблемы связанны с естественым воспроизводством населения – рождаемостью и смертностью. В этой связи мы приходим к выводу, что увеличения населения за счет миграции не только не решает ключевых проблем демографического кризиса, но и при непродуманном подходе правительства может привести к негативным социально-политическим последствиям. Роль миграции в решении проблем демографического кризиса состоит в искусственной, временной компенсации численных потерь коренного населения страны. Но главное – миграция практически не влияет на рождаемость и продолжительность жизни коренного населения, следовательно, не является стратегическим объектом решения ключевой проблемы демографического кризиса.

Решение проблемы депопуляции зависит от изменения процессов естественного движения населения – рождаемости и смертности, от тех факторов, которые влияют на их динамику. Вот почему повышение рождаемости является определяющим условием выхода России из демографического кризиса, а следовательно, главной задачей демографической политики. Кроме того, в России сохраняется и ряд других демографических проблем, требующих решения: высокий уровень смертности среди мужчин трудоспособного возраста, относительно невысокая по сравнению с другими развитыми странами общая продолжительность жизни населения. Все это означает, что нужно максимально использовать интеллектуальные и материальные ресурсы, которыми располагает Российское государство, для целенаправленного воздействия на жизнедеятельность народонаселения в области демографических процессов. Результаты подобного воздействия во многом зависят от правильного понимания проблемы, и соответственно, выбора подходов, практических мер реализации демографической политики.

В демографической теории меры государственной демографической политики принято подразделять на следующие виды:

– организационные (формирование специальных структур, занимающихся демографической проблематикой, содействие институционализации и функционированию общественных институтов, оказывающих поддержку достижению целей демографической политики).

– экономические (различные пособия, материальные поощрения, налоговые и жилищные льготы, оплачиваемые отпуска семьям с детьми);

– административно-правовые (формирование законодательной базы в области реализации демографической политики, а также законодательные акты, регламентирующие охрану прав матери и ребенка, условия занятости и режим труда работающих женщин-матерей и т. п.);

– воспитательные и пропагандистские меры (информационное сопровождение реализации демографической политики, формирование общественного мнения, благоприятного отношения к целям проводимой демографической политики и т.д.).

Однако в реальной практике в абсолютном большинстве стран, в том числе и России, осуществляющих демографическую политику повышения рождаемости, помимо проведения организационных мероприятий основной упор делается на реализацию экономической группы мер, направленных на материальное стимулирование репродуктивного поведения. В условиях демографического кризиса это не является комплексным ответом, поскольку изменения в режиме воспроизводства населения вызваны не только экономическими, но и культурными, информационными, идеологическими факторами. Следовательно, в современных условиях возрастает роль пропагандистских и воспитательных мер в решении демографической проблемы. Учитывая стратегическое значение такого объекта демографической политики как молодежь, считаем, что именно на нем должны быть сосредоточенны меры воспитательного характера, поскольку молодежь как социальная группа в силу менее устойчивых навыков социального поведения и мировоззрения более подвержена воспитательному воздействию. Поэтому полагаем, что содержание мер воспитательного характера следует конкретизировать и выделить в отдельную группу. Для повышения эффективности современной демографической политики принципиально важно придать ей комплексный характер, для этого помимо мер материального стимулирования необходимо также сформулировать систему мер морально-ценностной мотивации репродуктивного поведения. Таким образом, в содержание демографической политики следует, на наш взгляд, включить новые группы мер:

– учебно-воспитательные меры (школьная образовательная программа по формированию духовно-нравственных ценностей семьи, идеала брачного союза, здорового образа жизни);

– культурно-информационные меры (активизация культурно-информационных ресурсов власти в демографических целях для достижения доминирования ценностей человеческой жизни, семейного и родительского счастья в культурно-информационной среде).

Именно эти две группы мер направлены на молодежь, укрепление социального статуса института семьи и морально-ценностное стимулирование репродуктивной мотивации. Следует подчеркнуть, что названные меры демографической политики могут быть максимально эффективными, если они осуществляются в комплексе. Учебно-воспитательные, культурно-информационные меры необходимо совмещать с материальной поддержкой государства многодетных семей. Но даже при всесторонней поддержке государства этого недостаточно, чтобы переломить тенденцию кризиса института семьи и падения рождаемости, без формирования соответствующей культурно-информационной среды.

В заключение сделаем вывод.

Возникающие в результате демографического кризиса вызовы и угрозы дальнейшему социально-экономическому развитию страны, политической жизнеспособности государства имеют комплексный характер, противодействием которым является долговременная, целенаправленная демографическая политика повышения рождаемости. Осуществление этой политики требует соблюдения условий организационного взаимодействия субъектов различного уровня, государственных и социальных институтов, соблюдения принципов стратегического планирования на долгосрочную перспективу, ориентации на конкретный объект – ин-

ститут семьи и молодежь, комплексного и системного подхода к формированию и реализации мер с учетом всех факторов демографического кризиса.

Важно учитывать, что в условиях демократического государства репродуктивное поведение населения находится в зоне ограниченного воздействия, поскольку вопрос рождаемости является личным, духовным выбором семьи или женщины. Поэтому возможности последовательного государственного регулирования этим процессом ограничены. Результативность демографической политики государства в области процессов воспроизводства населения зависит, во-первых, от степени ее воздействия на общественное сознание, нормы социального поведения в отношении брака, семьи и деторождения, во-вторых, от того насколько эта политика отвечает реальным, порой противоречивым потребностям и интересам семей. Молодые семьи помимо материальных проблем могут нуждаться в оказании необходимых воспитательных, педагогических, информационных, юридических и других видов поддержки. Поэтому демократическом государстве важным условием в реализации демографической политики является формирование системы обратной связи между органами государственной власти и народонаселением. При соблюдении этого условия демографическая политика не сводится только к односторонней деятельности органов государственной власти, а становится объектом выражения социальных интересов.

Таким образом, демографические процессы поддается регулированию, если это регулирование исходит от такого мощного института, как демократическое государство, с его гуманными принципами прав человека, с его устремленностью к прогрессивному развитию человеческой цивилизации.

---

[1] Национальная идея России. Монография. В 6 т. Т. I. / Под общей редакцией С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2012. – С. 177.

[2] Понкин И. Субъекты демографической политики в зарубежных странах // Свободная мысль. 2007. № 1. С. 98.

[3] Ткаченко Н.Н. Демографическая правовая политика в контексте национальной безопасности России / Дис… канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2009. – С. 77.

[4] Социальная энциклопедия. – М.: Научное издательство Большая Российская Энциклопедия. 2000. – С. 81; Верещагина А.В. Демография: учеб. пособие. – М.: Дашков и Ко, Ростов н/Д: Наука-Спектр, 2014. – С. 182-183.

References

1. Nacional'naja ideja Rossii. Monografija. V 6 t. T. I (Russia's national idea. Monograph. In 6 t. T. I), Pod obshhej redakciej S.S. Sulakshina, M.: Nauchnyj jekspert, 2012, p. 177.

2. Ponkin I. Subekty demograficheskoj politiki v zarubezhnyh stranah (Subjects of population policy in foreign countries), Svobodnaja mysl', 2007, № 1, p. 98.

3. Tkachenko N.N. Demograficheskaja pravovaja politika v kontekste nacional'noj bezopasnosti Rossii (Demographic legal policy in the context of Russia's national security), Dis… kand. jurid. Nauk, Rostov-na-Donu, 2009, p.77.

4. Social'naja jenciklopedija (Social Encyclopedia), M.: Nauchnoe izdatel'stvo Bol'shaja Rossijskaja Jenciklopedija, 2000, p. 81

5. Vereshhagina A.V. Demografija (Demographics), ucheb. Posobie, M.: Dashkov i Ko, Rostov n/D: Nauka-Spektr, 2014, p.p. 182-183.