

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Под демографической политикой в настоящем докладе понимается система мер, проводимых государством или другими общественными институтами с целью воздействия на процессы воспроизводства населения. Раскрывая содержание этого определения, надо подчеркнуть два существенных момента. Во-первых, это тесная связь демографической и социальной политики. Было время, когда некоторые ^{наши} специалисты вообще отрицали правомерность особой демографической политики, считая, что все демографические проблемы могут быть ^{автоматически} решены при проведении эффективной социальной политики. Сейчас иногда приходится встречаться с другой крайностью: стремлением приписать тем или иным мерам политики исключительно демографический смысл, не замечая их более широкого социального смысла. В действительности же существует множество направлений социальной политики, ориентированных на достижение социальной справедливости, развитие личности и т.п., затрагивающих положение женщины, семейные отношения, сферу быта и пр., и оказывающих ^{кроме того} ~~их влияние~~ глубокое влияние на собственно демографические процессы. В то же время трудно найти какие-либо чисто демографические, по замыслу, меры, которые ~~никак не связаны~~ хотя бы частично не вторгались своим действием в сферу влияния социальной политики. Социальные и демографические результаты одних и тех же мероприятий могут вступать в противоречие, и тогда приходится решать вопрос о приоритете тех или иных целей, искать компромиссные решения и т.д. Все это необходимо учитывать при проведении региональной демографической политики, поскольку и демографическая, и социальная ситуация имеет везде свою специфику.

Второй момент, на который надо обратить внимание, это то, что, вопреки довольно распространенным представлениям, в качестве субъекта демографической политики выступает отнюдь не только государство, тем более не только центральные государственные органы. Свою политику

могут проводить (и часто проводят) органы Советской власти на местах, ведомства, общественные организации, пресса, церковь и т.д. Именно такая многоликость субъекта демографической политики повышает значение региональной демографической политики, требует более внимательного отношения к ней со стороны исследователей. Взаимоотношения между общегосударственной и региональной политиками могут быть не очень простыми, и это также не следует упускать из виду. Но ~~не~~ заведомо можно сказать, что общегосударственная политика, не дополненная региональными мерами, неизбежно превращается в единый шаблон, прикладываемый к разным ситуациям, что в лучшем случае ведет к снижению положительного эффекта мер общегосударственной политики, а в худшем - к появлению в ряде случаев отрицательного эффекта.

Почему проведение региональной политики в СССР - по крайней мере, на современном этапе развития страны - объективно неизбежно? Прежде всего потому, что существуют резкие региональные различия в демографической ситуации, причем эти различия имеют историческую, стадиальную природу.

Региональность целей. Конечная цель - общая: завершение демографической революции, формирование таких демографических отношений, такого типа демографического поведения, которые обеспечивали бы поддержание устойчивости процесса возобновления поколений при минимальных социальных и экономических затратах.

Однако разные регионы находятся на разных этапах движения к этой цели, а само движение не прямолинейно, поэтому в каждый данный момент в разных регионах может проводиться по видимости противоположно направленная (а по сути - однонаправленная) политика.

Возьмем, например, рождаемость, наиболее часто рассматриваемую как процесс, требующий воздействия мер демографической политики. При нынешнем уровне смертности для обеспечения простого замещения поколений нужно, чтобы в расчете на каждые 100 женщин рождалось, примерно, 230 детей (в том числе 112 девочек, из которых 100 доживает до среднего возраста матери). Сейчас в целом по стране у нас положение, близкое к этому (240 в 1984-1985 гг.), но велики региональные различия. На Украине - всего 206, т.е. существенно ниже, чем нужно, а, скажем, в Таджикистане - 549, т.е. в 2,4 раза больше, чем нужно для простого воспроизводства. Так что в целом относительно благополучные среднесоюзные показатели поддерживаются пока только за счет Средней Азии и некоторых других районов с высокой рождаемостью. Но и в них уже начинается снижение рождаемости, в результате чего и среднесоюзные показатели неизбежно будут снижаться. Это, естественно, вызывает беспокойство, а оценка ситуации как неблагоприятной ведет к формулированию целей демографической политики. Однако оказывается, что одну и ту же ситуацию можно оценивать по-разному, по-разному видеть и задачи демографической политики.

Можно, в частности, рассуждать так: снижение рождаемости в Средней Азии и других подобных регионах неизбежно, исторически предопределено и в социальном плане в целом прогрессивно. Ему не только не

нужно противодействовать, но нужно в необходимой степени способствовать, вовлекая женщин в общественное производство и общественную жизнь, повышая мобильность населения, пропагандируя современный образ жизни, его социальные ценности, распространяя знания о методах предотвращения беременности и т.д. Что же касается проблем падения рождаемости ниже уровня простого воспроизводства, то их надо решать там, где они возникли, - в республиках с низкой рождаемостью. И если уж выделяются ресурсы чисто демографического назначения, скажем, на стимулирование третьего и последующих детей, то ~~должны~~ расходовать их надо там где есть действительная демографическая необходимость.

Существует, однако, и другая точка зрения на ту же ситуацию. Например, в одной из самых свежих работ утверждается, что "наличие в среднеазиатском регионе многодетности играет позитивную роль компенсации слишком низкой рождаемости на большей части страны, благодаря чему в целом сохраняется расширенное воспроизводство населения"^{1/}. Исходя из такой оценки ситуации, формулируется "одна из важнейших тактических целей - придание объективному процессу снижения рождаемости в среднеазиатском регионе максимально плавного, нефорсированного характера и, тем самым, пролонгации на необходимое время компенсирующей слишком низкую на большей части страны рождаемость роли этого (и других) регионов многодетности в воспроизводстве населения! А это "возможно лишь на основе улучшения условий реализации имеющейся у коренного населения республик Средней Азии потребности в 5-6 детях и повышения устойчивости... многодетности"^{2/}. Соответственно предлагается ~~проводить~~ (меры, направленные на сохранение и укрепление экономической функции семьи (?), материальное стимулирование деторождения через систему денежных пособий, надбавок, разного рода социальных льгот, моральная поддержка многодетной семьи (там же).

~~Увеличение~~ 1. Медков В.М., Авдеев А.А., Кадыров Ш.Х. Демографическая политика в регионах многодетности: цели, задачи, основные особенности. Доклад на Третьем Всесоюзном семинаре "Методология разработки долгосрочных региональных программ развития народонаселения". Йошкар-Ола, 1987, с. 9.
2. Там же, с. 15.

Региональность средств. Очевидно, что если существуют региональные цели демографической политики, то должны существовать и регионально дифференцированные средства, т.к. достижение разных целей требует разных средств. Эта сторона дела у нас обычно недооценивается, говоря о демографической политике, имеют в виду прежде всего государственные меры, причем подчеркивается, что, по соображениям социальной справедливости, они должны быть одинаковыми для всех.

Конечно, это не означает, что у нас совсем нет региональных или даже локальных мер демографической политики. Скорее, их даже больше, чем может показаться на первый взгляд, только они слабо изучаются и как бы уходят в тень на фоне единых для всех общесоюзных мероприятий. Но недооценка проблемы регионализации средств демографической политики не может не привести к снижению ее общей эффективности.

Спектр воздействий на демографическое сознание и демографическое поведение весьма широк: это и разные стороны материальных условий жизни людей, и законодательство, и давление общественного мнения, и пропаганда, и влияние искусства, религии и т.п. Этот перечень указывает на возможные каналы проведения демографической политики, хотя она никогда не может проводиться по этим каналам в чистом виде, а только в сочетании с другими "политиками" - социальной, национальной и т.п. Но этот сплав тем более приобретает региональную окраску.

Даже признавая необходимость регионализации демографической политики, многие специалисты все же считают, что некоторые принципиальные меры должны быть общесоюзными. Таковы, в частности, пособия на детей. Однако в какой мере бесспорна подобная постановка вопроса? Почему выплата семейных пособий не может быть отнесена к компетенции скажем, союзных республик, с тем, чтобы они определяли и величину пособий, и условия их выдачи и т.д. Ведь разнообразие условий настолько велико, что найти единое, устраивающее всех решение просто невозможно. Вот, например, рассуждение латвийского демографа. "Учитывая большую дифференциацию рождаемости по регионам страны и ограничен-

ность средств, выделяемых на демографические цели, возможна постановка вопроса о выдаче весомых пособий семьям (матерям) только в ряде союзных республик (регионов) с низкой рождаемостью. Причем критерием отбора таких регионов стимулирования ~~таки~~ рождаемости могут служить показатели рождаемости (воспроизводства) или показатели занятости женщин. Но такой дифференцированный подход способствовал бы увеличению разрыва в уровнях жизни населения отдельных союзных республик, а также вызвал бы нежелательные миграционные потоки. Поэтому целесообразным нам кажется материальное стимулирование только второго и третьего ребенка во всех союзных республиках,"^I ~~ктохотьяетихивяеяохотриже~~
~~ниихихвхковейпиххдокумен~~

Но ведь то, что в одних республиках может рассматриваться как стимулирование по демографическим соображениям, то в других представляет собой меру социальной помощи, — как же можно подходить ко всем этим случаям с одной и той же меркой? У республик разные ресурсы, разные социальные и демографические задачи — почему же семейные пособия везде должны быть одинаковыми?