

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Выпуск двадцатый

РЕГИОНАЛЬНАЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА



Москва
МАКС Пресс
2012

рой и спортом как одним из важнейших компонентов самосохранительного поведения у тех людей, у которых есть потребность в таких занятиях. Это приведет к увеличению числа занимающихся физической культурой и спортом, что может послужить примером для тех, кто ранее не был готов к таким занятиям, и, следовательно, может способствовать формированию у какой-то части населения потребности в занятиях физической культурой и спортом. Расширение возможности получения качественной доступной медицинской помощи не только создаст условия для реализации имеющейся потребности в ней, но и будет способствовать формированию потребности своевременного обращения за ней, в т.ч. с профилактической целью у тех, у кого раньше такой потребности не было.

С другой стороны, повышение престижа здорового образа жизни, его значимости в жизни человека может способствовать тому, что условия жизнедеятельности не будут восприниматься как мешающие самосохранительному поведению. Например, при отсутствии сильной потребности в ведении здорового образа жизни человек считает, что отсутствие времени не позволяет ему в полной мере реализовывать свое самосохранительное поведение. Повышение престижа здорового образа жизни может заставить его пересмотреть распределение своих временных ресурсов на те или иные виды деятельности.

В заключение можем отметить, что рассмотренные региональные меры демографической политики, по нашему мнению, в большей степени ориентированы на создание условий для удовлетворения потребности в детях, потребности в сохранении здоровья и длительной жизни. Мер же, которые могли бы эффективно способствовать формированию этих потребностей, пока существенно меньше. Их еще предстоит разработать. Нужны инновационные подходы, новые исследования и понимание того, что без этого нового уровня мер демографической политики добиться сохранения тенденции улучшения демографической ситуации будет крайне сложно.

Синица А.Л.

Демографическая политика в сфере труда по уходу за детьми дошкольного возраста в регионах России⁹³

Известный чехословацкий демограф В. Срб отметил, что демографическая политика (далее – ДП) является практикой демографической теории [17: 205]: она применяется государственными органами и иными социальными институтами для формирования в долгосрочной перспективе желательного режима воспроизводства населения [3: 101].

Можно ли считать меры, направленные на создание условий для сочетания родительства с активной профессиональной деятельностью, относящимися к мерам ДП? На наш взгляд, да.

По мнению В.В. Никитенко, важнейшим продуктом деятельности семьи являются биологически и социально созревшие дети [8: 146]. Данный продукт получается в процессе осуществления труда по уходу за детьми. Под трудом по уходу за детьми и их воспитанию (далее – труд по уходу за детьми) мы понимаем деятельность, которая *обеспечивает удовлетворение витальных, социальных и духовных потребностей детей и во многом влияет на воспроизводство населения и будущей рабочей силы*. Выделяют две формы ухода за детьми и их воспитания: общественную и домашнюю. Любой способ ухода за детьми может быть отнесен к одной из этих форм в соответствии со следующим критерием: если уход за детьми осуществляют сами родители, родственники или знакомые на возмездной или безвозмездной основе и уход осуществляется в доме родителей или в доме лиц, которые его осуществляют, то такой способ относится к домашней форме.

Женщина несет больший объем нагрузки, но труд по уходу за детьми должен выполняться обоими родителями [6: 297; 12: 553; 16: 105]. Отличие же женщины от мужчины, связанное с ее ролью в продолжении рода, может быть уничтожено только пу-

⁹³ Статья подготовлена при поддержке РГНФ (грант 12-03-00555 «Детерминация демографического поведения и демографическая политика»).

тем отказа от института семьи⁹⁴ [7: 133], к чему призывали многие утописты [5: 149, 157; 11: 258-259], что, на наш взгляд, является слишком высокой ценой.

По мнению ряда исследователей, обобществление всего процесса воспроизводства населения возможно в будущем, но пока домашняя форма ухода за детьми дошкольного возраста является необходимой [13: 154], так как система обслуживания не обладает необходимым качеством [13: 90]. Это позволяет говорить о взаимодополняемости, а не взаимозаменяемости этих форм и о необходимости обеспечения для семьи свободы выбора той формы, которая наилучшим образом удовлетворяет ее потребности.

В.А.Борисов отмечал, что «тезис о решающем воздействии социально-экономических условий жизни на рождаемость ... всегда был общепризнанным» [2: 95]. Однако еще в 1976 г. он признавал, что рождаемость все более становится зависимой от субъективных предпочтений относительно числа детей в семье и социальных факторов, а в демографии начинает рассматриваться и как социально-психологическая категория [2: 20, 40]⁹⁵. Труд по уходу за детьми дошкольного возраста, на наш взгляд, также является социально-психологической категорией⁹⁶.

⁹⁴ М.Мацура полагает, что социально-экономические различия между мужчиной и женщиной можно устранить без отказа от семьи, но, на наш взгляд, это неверно.

⁹⁵ «Потребность в детях является социально-психологическим свойством индивида, проявляющемся в том, что без наличия детей и подobaющего числа их, индивид испытывает затруднения как личность [1: 115]», поэтому родительские хлопоты также являются ценностью и необходимы человеку.

⁹⁶ Согласно Закону РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» общее образование является обязательным (п. 3 ст. 19), тогда как первыми педагогами дошкольного образования являются родители (п. 1 ст. 18), а сеть дошкольных образовательных учреждений и органы местного самоуправления осуществляют лишь помощь семье в этом вопросе (п. 3 ст. 18, п. 5 ст. 18), следовательно, используемая форма ухода за детьми дошкольного возраста в основном зависит от предпочтений родителей.

В настоящее время производственные и общественные роли женщины вступают в конкуренцию с ее семейными ролями, в том числе и с материнством. Это противоречие решается по-разному: кто-то остается дома и трудится в домашнем хозяйстве, но, по данным обследований, для большинства женщин занятость в общественном производстве важнее.

«Двойная» занятость женщин ведет к значительным перегрузкам, и поэтому не позволяет поддерживать уровень рождаемости, необходимый для воспроизводства населения⁹⁷. Раз экономика не может отказаться от использования женской рабочей силы, то участие государства в этом вопросе может помочь если не разрешить, то хотя бы смягчить указанное противоречие, ведь меры ДП призваны улучшить условия жизни и воспроизводства населения и повысить степень удовлетворения потребностей, т.е. способствовать его адаптации к существующим условиям [14: 143-144].

Учитывая все вышесказанное, мы можем сделать вывод о том, что создание условий, позволяющих женщине сочетать активную профессиональную деятельность с рождением числа детей, обеспечивающего воспроизводство населения (а еще лучше, обеспечивающего его рост), является одним из направлений именно ДП⁹⁸.

В современной отечественной ДП (Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года) это направление представлено следующими мерами:

⁹⁷ Это противоречие отмечал еще Ф. Энгельс, который писал, что женщина, «если она хочет участвовать в общественном труде и иметь самостоятельный заработок, то она не в состоянии выполнить свои семейные обязанности» [15: 76], а на современном этапе развития общества процесс деторождения – функция, монопольное право на которую принадлежит именно семье [4: 113].

⁹⁸ Разумеется, ряд мер было бы более правильно отнести к политике занятости (например, содействие занятости женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет) или социальной политике (например, развитие системы дошкольных учреждений). Тем не менее, эти меры предлагаются как средство повышения уровня рождаемости, и поэтому должны являться частью ДП.

- развитие системы предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей (включая регулярные пересмотр и индексацию их размеров с учетом инфляции);

- обеспечение потребности семей в услугах дошкольного образования на основе развития всех форм дошкольных образовательных организаций (государственных, частных), повышения доступности и качества их услуг, в том числе на основе принятия стандартов оказываемых услуг, стимулирования развития гибких форм предоставления услуг по уходу и воспитанию детей в зависимости от их возраста;

- создание в городах и сельской местности среды обитания, благоприятной для семей с детьми, включая установление соответствующих требований к градостроительным решениям, а также к социальной и транспортной инфраструктуре;

- реализация комплекса мер по содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, в целях обеспечения совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной деятельностью, в том числе создание для женщин, выходящих из отпуска по уходу за ребенком, условий, способствующих их возвращению к трудовой деятельности, организацию системы повышения их квалификации и переобучения профессиям, востребованным на рынке труда и расширение использования гибких форм занятости (в том числе надомный труд, частичная занятость), позволяющих совмещать работу с выполнением семейных обязанностей.

Предлагаемые меры не новы (многие из них рекомендовались исследователями еще в 1960-1970-е годы [9: 89; 10: 78, 79, 217]), однако до сих пор актуальны и способны улучшить демографическую ситуацию в России, поскольку усилий, предпринятых властями для их реализации, пока недостаточно.

Посмотрим, как труд по уходу за детьми дошкольного возраста представлен в региональных нормативных актах, связанных с реализацией ДП.

На региональном уровне вопросы, связанные с трудом по уходу за детьми, также присутствуют среди мер ДП. В большинстве случаев они включены в мероприятия, направленные на повышение рождаемости (см., например, Целевую программу

Калининградской области «Улучшение демографической ситуации в Калининградской области» на 2008-2012 годы, План мероприятий по реализации в Кемеровской области в 2011-2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, программные мероприятия Программы улучшения демографической ситуации в Республике Дагестан на период до 2015 года), а не в мероприятия, направленные на социальную поддержку семьи (см., например, Областную комплексную программу улучшения демографической ситуации в Белгородской области), обеспечение занятости женщин, имеющих детей, особенно женщин с детьми в возрасте до трех лет (см., например, перечень мероприятий Областной государственной социальной программы «Демографическое развитие Иркутской области» на 2009-2015 годы) или иные мероприятия (см., например, План мероприятий по реализации в 2011-2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 на территории Псковской области (второй этап), систему программных мероприятий Республиканской целевой программы «Демографическое развитие Республики Алтай на 2010-2015 годы»).

Вышесказанное позволяет утверждать, что в настоящее время в региональном законодательстве нет ясности относительно того, в какой раздел ДП следует включать труд по уходу за детьми. Показателен пример Томской области. В Сводном плане мероприятий по реализации ДП в Томской области в 2011-2015 годах все мероприятия, направленные на помощь семье в осуществлении труда по уходу за детьми, находятся в разделе с громоздким и расплывчатым названием «Мероприятия, направленные на повышение рождаемости, поддержку семей, имеющих детей, обеспечение законных прав и интересов детей».

Для внесения большей ясности, нам кажется целесообразным ввести в правовое поле термины «труд по уходу за детьми» и «труд по уходу за детьми дошкольного возраста» (второй термин более связан с ДП) и выделять помощь семье в осуществле-

нии данных видов труда в отдельное направление ДП⁹⁹. В случае дублирования мер этого направления с другими направлениями демографической или иной политики достаточно, на наш взгляд, привести ссылку на пункт соответствующего нормативного акта.

Посмотрим более подробно, какие меры, направленные на помощь семье в осуществлении труда по уходу за детьми дошкольного возраста, присутствуют в региональных нормативных актах.

Все меры можно разделить на 2 группы: предоставление пособий по уходу за детьми и создание в населенных пунктах среды, благоприятной для семей с детьми, особенно с детьми дошкольного возраста. В первую группу мер входят различные пособия, призванные компенсировать родителям затраты на уход за детьми дошкольного возраста и их воспитание. Во вторую группу входят крайне разнообразные меры, в том числе содействие занятости женщин с малолетними детьми и повышение доступности и качества услуг дошкольных образовательных учреждений (далее – ДОУ).

Для стимулирования использования общественной формы ухода за детьми Федеральным законом от 05.12.2006 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» в закон «Об образовании» были внесены статьи 52.1 и 52.2. В них отмечается, что размер родительской платы за содержание ребенка в государственных ДОУ не может превышать 20 % от затрат на содержание ребенка (10 % – для родителей, имеющих трех и более несовершеннолетних детей). При этом один из родителей имеет право на получение компенсации в размере 20 % от внесенной родительской платы за содержание ребенка (50 % на второго ребенка и 70 % на третьего и последующих детей).

⁹⁹ Из мер социальной политики и политики занятости мероприятия, направленные на помощь семье в осуществлении труда по уходу за детьми, исключать не стоит, так как они направлены не только на решение демографических проблем, но и на повышение уровня жизни населения, накопление человеческого капитала и т.п.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 15 и 16) содержание системы ДОУ находится под юрисдикцией муниципальных образований, поэтому субъекты РФ наделили их правом выплачивать подобную компенсацию (см., например, закон Забайкальского края от 16.10.2008 г. № 56-33К «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственным полномочием по предоставлению компенсации части платы, взимаемой с родителей или законных представителей за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования»).

Эта мера является общефедеральной, поэтому присутствует в системе мер помощи семьям с детьми дошкольного возраста во всех субъектах РФ (не обязательно в концепциях демографического развития и подобных документах).

Помимо нее в ряде регионов есть отдельные пособия и социальные выплаты, призванные помочь родителям в уходе за детьми: пособия для детей, не посещающих ДОУ, и единовременное пособие при поступлении в ДОУ (в Костромской области на период 2011-2015 годы), пособие для детей в возрасте от полутора до трех лет, не посещающих ДОУ по медицинским показаниям и в связи с отсутствием мест (в Вологодской области в 2009-2010 годах), пособие по уходу за детьми в возрасте от полутора до трех лет (в Саратовской области с 2008 г. и в Чувашской Республике). В Республиках Татарстан и Марий Эл помощь оказывается не только в процессе ухода за детьми, но и после его завершения женщинам, воспитавшим пять и более детей. Наконец, в Белгородской области для решения демографических проблем органы власти пытаются привлечь бизнес: в коллективные договоры в ряде организаций внесены обязательства по оказанию материальной поддержки женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, в размере средней заработной платы.

В некоторых регионах развитие системы ДОУ выделено в отдельную целевую программу (см., например, Долгосрочную целевую программу «Создание дополнительных мест для детей

дошкольного возраста в Брянской области (2012-2017 годы)) или в подпрограмму Целевой программы развития образования (см., например, краевую целевую программу «Развитие образования в Ставропольском крае на 2010-2013 годы»).

Во многих регионах в целях снижения очереди в муниципальные ДОУ разрабатываются планы развития альтернативных форм дошкольного образования: автономных ДОУ, частных ДОУ, семейных групп, дошкольных групп в школах (всего 17 регионов) [Белгородская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курская, Псковская, Саратовская, Свердловская, Челябинская, Ярославская области, Пермский край, Бурятская, Кабардино-Балкарская, Коми, Чувашская Республики, Республика Ингушетия] или открытия дополнительных групп, реализующих программы предшкольного образования с кратковременным пребыванием в ДОУ и общественно-культурных и образовательных учреждениях (11 регионов) [Владимирская, Курганская, Кемеровская, Калужская, Калининградская, Кировская, Псковская, Саратовская области, Алтайский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми].

В некоторых регионах (Постановление Правительства Забайкальского края от 19.09.2011 г. № 328 «Об утверждении стандарта качества оказания государственной услуги «Организация предоставления дошкольного образования воспитанникам учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»», Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 18.05.2011 г. № 396 «О стандарте качества государственной услуги по предоставлению общедоступного бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным образовательным программам в детских домах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей») и муниципальных образованиях (Решение Пестяковского районного Совета от 25.08.2010 г. № 50 «О стандартах качества оказания муниципальных услуг Пестяковского муниципального района в учреждениях образования») есть стандарты качества оказания услуг в ДОУ. Тем не менее, общефедеральный стандарт качества оказания услуг в сфере дошкольного образования по-прежнему отсут-

ствует. Такой стандарт может быть представлен в виде отдельного документа или являться частью общефедеральных минимальных социальных стандартов. Введение подобного стандарта существенно упростило бы отечественное законодательство.

Вторая группа мер представлена более широко. Почти в каждом программном документе, связанным с решением демографических проблем субъектов РФ, есть меры, направленные на развитие системы ДОУ и создание условий, благоприятных для совмещения профессиональной деятельности с семейными обязанностями, особенно для безработных женщин с малолетними детьми, в том числе развитие малого предпринимательства и повышение квалификации матерей малолетних детей. Остановимся на наиболее интересных.

Наиболее интересными и важными для развития экономики являются: развитие гибких форм занятости, в том числе домашнего труда (Калининградская, Орловская, Псковская области), создание дополнительных гарантий для работников, имеющих детей (Амурская область) и создание возможности дистанционного обучения для матерей-студенток (Курская область), поскольку направлены не только на повышение уровня жизни населения, но и на укрепление института семьи.

Комплекс мер в сфере труда по уходу за детьми дошкольного возраста, на наш взгляд, способен повлиять на увеличение уровня рождаемости, однако он не лишен недостатков.

Среди мер ДП, к сожалению, все еще попадают и такие, которые к ДП имеют очень косвенное отношение. Например, в Республике Алтай одной из мер ДП является подготовка дефектологов и логопедов для ДОУ. Однако, эта мера все же должна относиться к социально-экономической политике и политике в сфере образования.

Существенным недостатком региональной ДП в сфере труда по уходу за детьми дошкольного возраста является слабое внимание к сопутствующим мероприятиям: проведению обследований денежных бюджетов и бюджетов времени населения, проведению семинаров и иных мероприятий, направленных на повышение демографической грамотности чиновников, ответственных за реализацию ДП, и подготовке кадров для регио-

нальных органов статистики, а также сбору статистических данных. Недостаточное внимание уделяется и повышению престижа труда по уходу за детьми дошкольного возраста. Эти меры необходимы, так как позволяют узнать потребности людей и грамотно учесть их при разработке ДП.

По-прежнему не решены самые важные вопросы: в стране отсутствуют общегосударственные минимальные социальные стандарты и, как следствие, комплексная политика в сфере труда по уходу за детьми дошкольного возраста. Целью этих стандартов должно являться развитие обеих форм ухода за детьми дошкольного возраста, потому что семья должна иметь свободу выбора такой формы, которая наилучшим образом позволяла бы удовлетворять ее потребности.

Разработка и принятие подобных стандартов, пусть даже на уровне субъекта РФ, на наш взгляд, положительно повлияет на социально-экономическую ситуацию в стране (или, соответственно, в регионе) и позволит повысить уровень жизни и социальную защищенность семей с детьми, особенно молодых семей, то есть имеющих наибольший потенциал с точки зрения рождаемости.

Литература

1. Антонов А.И. Проблемы социологического изучения репродуктивного поведения семьи // Вопросы теории и методов социологических исследований. М.: Издательство МГУ, 1974. – С. 109-115.
2. Борисов В.А. Перспективы рождаемости // Демографическая дезорганизация России: 1897-2007. Избранные демографические труды / Редактор-составитель А.И. Антонов. М.: NOTA BENE, 2007. – С. 14-217.
3. Бурнашев Э.Ю. Демографическая политика // Народонаселение: энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. – С. 101-103.
4. Васильева Э.К. Семья и ее функции (демографостатистический анализ). М.: Статистика, 1975.
5. Кампанелла Т. Город Солнца // Утопический роман XVI-XVII веков. М.: Художественная литература, 1971. – С. 143-190.
6. Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения в 3 томах. Т.3. М.: Мысль, 1988. – С. 135-406.
7. Мацура М. Размышления о демографической политике в развитии социалистическом обществе // Демографические тетради. Вып. 9. Киев: Институт экономики АН УССР, 1974. – С. 128-141.

8. Никитенко В.В. Длина поколения как масштаб демографического времени и его практическое применение // Демографические тетради. Вып. 9. Киев: Институт экономики АН УССР, 1974. – С. 142-161.

9. Сонин М.Я. Воспроизводство рабочей силы в СССР и баланс труда. М.: Госпланиздат, 1959.

10. Сонин М.Я. Развитие народонаселения: экономический аспект. М.: Статистика, 1980.

11. Платон. Государство // Собр. соч. в 4-х т. Т. 3. М.: Мысль, 1994. – С. 79-420.

12. Руссо Ж.-Ж. Эмиль, или О воспитании. Книга V // Избранные сочинения. Т. 1. М.: Государственное издательство художественной литературы, 1961. – С. 545-711.

13. Стешенко В.С., Пискунов В.П., Чуйко Л.В. и др. Трудовая активность женщин. Киев: Наукова думка, 1984.

14. Экономические основы и принципы демографической политики СССР / Под ред. Р.В. Татевосова, В.В. Елизарова. М.: Издательство МГУ, 1981.

15. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана // К. Маркс, Ф. Энгельс. Собр. соч. т. 21. – С. 23-178.

16. Holbach, Paul Henri Dietrich. Éléments de la morale universelle, ou Catéchisme de la nature. Paris: Hachette, 1973.

17. Srb V. Úvod do demografie. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1965.

Шпенев А.П., Сиротко М.Л., Калмыкова Н.М.

Возможности использования медицинской статистики для анализа заболеваемости и смертности на муниципальном уровне

Введение. Управление системой здравоохранения невозможно без детального анализа статистической информации, поступающей из лечебных учреждений. В настоящее время контроль за деятельностью системы медицинского обслуживания в значительной степени основан на агрегированных статистических формах, обобщающих данные о заболеваемости и смертности населения, а также характеризующих деятельность лечебных учреждений. Такой подход в целом базируется на по-