

Ю.А. Меркулова\*

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ И СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

На основе материалов социологического исследования дана экспертная оценка основным направлениям, механизмам реализации семейной и демографической политики на уровнях федеральном, региональном и территории муниципального образования г.о. Новокуйбышевск. Определена роль службы семьи и демографического развития в системе муниципальных мер поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. Сформулированы факторы оптимизации муниципальной семейной и демографической политики.

*Ключевые слова:* семейная политика, демографическая политика, меры поддержки семьи и детей, социальный институт семьи, разграничение полномочий по социальному обслуживанию семьи и детей.

В настоящее время в нашей стране началась активная реализация основных положений демографической и семейной политик на федеральном, региональном и муниципальном уровнях [2; 5. С. 20]. Как в Российской Федерации так и на уровне субъектов федерации и органов местного самоуправления разработаны и приняты специальные планы, концепции и программы направленные на улучшение демографической ситуации и повышения качества жизни семьи и детей [3].

Многие регионы, к которым можно отнести и Самарскую область, накопили в этих сферах довольно богатый и успешный опыт работы по изменению неблагоприятной демографической ситуации, развитию и укреплению социального института семьи [6]. Данный опыт нуждается в оценке и осмыслении.

Для изучения процесса реализации концепций семейной и демографической политик Центром гуманитарных технологий и исследований «Социальная механика» (г. Самара) по заказу Комитета по вопросам семьи, материнства

---

\* © Меркулова Ю. А., 2008

Меркулова Юлия Александровна (merkulova2008@mail.ru.), кафедры социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета, 410054, Россия, г. Саратов, Политехническая, 77.

и детства Администрации г.о. Новокуйбышевск Самарской области было проведено социологическое исследование. Необходимость проведения исследования обусловлена, в том числе, и тем, что в городе уже на протяжении 16 лет эффективно функционирует служба семьи, материнства и детства, которая накопила значительный опыт работы, отмеченный, как на региональном, так и на федеральном уровне.

Основными задачами проведенного исследования являлись:

1. Изучение уровня информированности специалистов, занимающихся проблемами семьи, детства и материнства, о концепциях демографической и семейной политики.
2. Оценка особенностей реализации демографической и семейной политики, их основных направлений на разных уровнях власти.
3. Определение основных механизмов реализации семейной политики в муниципальном образовании.
4. Выявление факторов оптимизации муниципальной семейной и демографической политик

В качестве метода сбора информации в исследовании использовался экспертный опрос, который позволил получить довольно широкий спектр оценок специалистов, глубоко погруженных в изучаемую проблему. В качестве экспертов в проведенном исследовании привлекались представители исполнительной и законодательной власти, а также образовательных и медицинских учреждений города, городских общественных организаций. Всего в ходе исследования были опрошены 10 экспертов. Исследование проводилось в период с 30 апреля по 11 мая 2007 г.

Как показало проведенное исследование, уровень информированности экспертов о реализуемых в стране концепциях в области демографической и семейной политик, довольно высок. Однако можно сказать, что знакомство с ними носит общий характер и основано, скорее, на знаниях тех аспектов, которые присутствуют в современном медиадискурсе, обсуждаются в средствах массовой информации: *«Я не могу сказать, что я изучала досконально, но, опираясь на сведения в периодических публикациях в российских всех газетах плюс телевидение, плюс передачах тот же «Парламентский час», естественно, представление о демографической политике России я имею».*

Причем у осведомленности есть ряд характерных особенностей:

- эксперты знакомы с общими положениями государственных концепций, реализуемых в рамках национальных проектов, однако мало информированы о существовании подобных концепций на региональном уровне *«...все то, что на федеральном уровне проходит, я так понимаю, что эти же принципы, эти же подходы внедряются на региональном уровне. Какие-то новые может быть подходы, отличные от федерального, я не владею такой информацией»;*
- эксперты подчеркивают важность муниципального уровня в реализации мероприятий в области демографической и семейной политик и в связи с этим

демонстрируют высокую степень информированности о тех шагах, которые предпринимаются в г. Новокуйбышевск, высоко их оценивая: *«Можно на верхах говорить о многом, но исполнители, они как раз находятся в регионах на муниципальном уровне. Если исполнители на муниципальном уровне будут исполнять намеченные перспективы, то в общем демографическая и семейная политики на уровне федеральном будут процветать»;*

– эксперты практически не различают специфики концепций в области демографической и семейной политик, подчеркивая важность и в том и в другом случаях акцентирования внимания на проблемах семьи как социального института, призванного решать и вопросы воспроизводства населения.

Анализируя особенности реализации демографической и семейной политик, их основных направлений, дискутируя по поводу административной реформы о разграничении полномочий между разными уровнями власти и органами местного самоуправления, мы можем отметить, что отношение участников исследования к разделению полномочий субъектов федерации и муниципальных образований было двояким. Ряд экспертов выделили положительные результаты реформирования – упрощение формальных процедур, связанных с исполнением принятых целевых программ, в плане отчетности, адресного финансирования (*«...там меры по принятию немножечко упростили, не в плане легкости составления, а в плане отчетности и возможности профинансирования необходимых для региона именно мероприятий, по заказу именно исполнителя, т.е. это более реально сейчас сделать»*); четкое разделение функций, полномочий и ликвидация существовавшего ранее дублирования (*«сейчас четкое осознание произошло, какую ответственность мы несем за какие направления деятельности, т.е. если раньше мы не понимали, иногда происходило дублирование...»*), *«...взяли просто определили полномочия, и ...область передала на территорию муниципалитета вместе с деньгами, которые необходимы для их реализации, вот и все. Совершенно нормальное, грамотное решение»*).

С другой стороны, была высказана и критика данной реформы, связанная, прежде всего, с увеличением бюрократизации (*«происходит ...бюрократизация этих процессов, и те вопросы, которые раньше решались, ну, как бы на рабочем уровне, сиюминутно, теперь надо на это очень много времени, средств, сил и, я имею в виду, и в плане денег, и плане кадров, и в плане времени»*); с отсутствием финансового подкрепления проводимой реформы (*«...эта реформа должна быть подкреплена материально. ...Вот каждый человек знает, что должен сделать, помимо его обязанностей еще и ..., все расписано по каким показателем будет оценена твоя работа ... За выполнение этих показателей нужно стимулировать человека. Если нет стимула, это, понимаете, будет как трудодни, чулочки при социализме, формализм. Т.е. я боюсь, что вот пока еще денег нет, а мы в этой реформе находимся уже январь, февраль, март...четыре месяца, интерес немножко увянет»*); со слож-

ностью в разграничении полномочий («например... опека и попечительство она идет на уровне региона. Как можно опеку и попечительство отдать региону, когда мы работаем непосредственно с этими детьми?»).

Процесс ранжирования мнений экспертов об основных направлениях реализации демографической политики данных направлений позволил выделить две противоположные тенденции. Для одних экспертов наиболее значимым оказалось повышение жизненного уровня населения. При успешной реализации данного направления автоматически должна вырасти рождаемость: «Повышение уровня жизни, если уровень повысится – повысится рождаемость...», «Если уровень жизни, значит, захочет эта семья иметь еще и второго, и третьего ребенка, когда они могут создать все условия для своего ребенка».

Вместе с тем для других экспертов, акцентирующих внимание на специфических проблемах, характерных для города, более приоритетным является охрана здоровья населения: «Для нашего города конкретно...здоровье населения мужского, в первую очередь, потому что мы проводили исследования социологические, у нас печальная картина по поводу смертности мужчин трудоспособного возраста, онкологические заболевания у мужчин и у женщин, может это связано с экологией, т.к город нефтехимии...маленький процент здоровых детей. ...Для нашего города, региона здоровье... – это главное...».

Причем, оценивая демографическую ситуацию в городском округе, информанты озвучивали позицию, что рождаемость должна быть не только высокой, но и максимально здоровой. Поддержание здоровья родителей и детей является, по мнению большинства опрошенных экспертов, ключевым в реализации демографической политики в городе.

Мнение экспертов в отношении приоритетов семейной политики также разделилось. К наиболее приоритетным были отнесены помощь в воспитании детей, поддержка социально уязвимых семей, повышение роли семьи в обществе, обеспечение работникам условий для сочетания трудовой деятельности и семейных функций.

Опрошенными экспертами было отмечено, что в г. Новокуйбышевске по четырем перечисленным направлениям успешно реализуется набор программ. На сегодняшний день получены значимые результаты: открываются учреждения по работе с детьми и родителями, оказывается адресная помощь, идет активное информирование населения и популяризация многодетности, на ряде предприятий женщинам гарантируются дополнительные меры поддержки во время декретного отпуска.

Вместе с тем последнее направление оценивается экспертами как наиболее проблемное. Затруднения в реализации данного принципа связаны, прежде всего, с необходимостью воздействия на работодателей и формирования их социальной ответственности, в том числе и в отношении беременных сотрудниц. Эксперты подчеркивают, что демографическая и семейная политики

должны реализовываться также на уровне предприятий, включая частные – необходимо обеспечение гарантий рожаящим женщинам. Социальные структуры оказываются не в состоянии самостоятельно изменить данную ситуацию: *«бывают такие руководители, ... когда они слышат слово демография, они начинают кивать на тебя рукой, меня это не касается. Всех это касается! Это касается всех, потому что мы все люди... Менять менталитет не только у населения, но и некоторых руководителей».*

При этом отметим, что в качестве одного из основных препятствий успешной реализации социальной политики в отношении семьи эксперты выделяли недостаточно развитое и проработанное законодательство, несоблюдение прав и обязанностей. Таким образом, на уровне организаций и предприятий юридический вопрос актуализирован в качестве проблемного. Вместе с тем на уровне семьи вопрос правового обеспечения не рассматривается экспертами в качестве главного приоритета развития. Это может свидетельствовать о том, что субъектами процесса выступают, прежде всего, официальные структуры. Их деятельность требует юридической ясности, их права и обязанности должны быть прописаны. Семья же продолжает рассматриваться, в качестве объекта управления, не ответственного за свою собственную судьбу, не испытывающего потребности в правах и, соответственно, обязанностях.

В ходе данного исследования были определены экспертные оценки основных механизмов реализации семейной политики в муниципальном образовании.

Эксперты отмечают, что одним из важных инструментов выступает популяризация и пропаганда семейных ценностей. Именно изменение в сознании населения, с точки зрения экспертов, должно привести к улучшению ситуации с демографией, предотвратить многие социальные проблемы, снизить уровень неблагополучных семей (*«Как то все это ушло... исток, очаг. Даже слова эти ушли... Все у нас перемешалось ...Семья...Нет отношений этих вот истинных, которые нужно популяризовать, показывать. Что бы люди по доброду завидовали, что рядом есть родные люди, они помогут»*).

При этом подчеркнем, что в качестве идеала семьи эксперты транслируют модель полной («полноценной») семьи, характеризующейся высоким уровнем патриархальности: многодетная семья с наличием обоих родителей. Главная роль женщины – быть матерью, сохранять семью и заботиться о муже и детях для государства: *«Нельзя говорить, что она рождает для себя, она рождает действительно ребенка и выполняет свою первую изначально функцию, как женщина, как мать...».*

Семья как таковая репрезентируется в качестве организации, ответственной за воспроизводство населения. Люди рассматриваются либо как производители следующих поколений, либо как трудовая сила: *«А это наше будущее, наши мамы – перспективы долгосрочной демографической политики, папы –*

*эти дети наши, которые тоже будут рожать, становиться отцами, участниками. Не знаю, как они нам смогут демографию построить ...».*

Дискуссия о непопулярности многодетности, так же как и дискуссия о нежелании женщин рожать в современных условиях, сводится либо к недостаточной финансовой стабильности, нехватке денег, либо к «неправильным» ценностям, которые нужно менять, чтобы многодетность стала «модной». При этом никто не проблематизирует сам вопрос о многодетности. Представление о том, что «многодетность – это хорошо», «бездетность – это плохо» принимается как норма.

Семейная политика в г. Новокуйбышевске, по мнению экспертов, реализуется очень широким кругом служб и структур. Отметим, что одну из ключевых ролей в реализации семейной политики осуществляет служба семьи, материнства и детства. Большинство экспертов дали очень высокую оценку ее деятельности. Многими информантами отмечалась высокая эффективность работы службы по различным направлениям: *«В нашем городе, насколько я знаю, много делается...Конкретно, какие дела, я не могу сказать, но впечатление такое, что много. Много знакомых у меня, которые усыновили или взяли под опеку. ...В этом плане усиления роли семьи, чтобы ребенок должен быть в семье».*

Обратим внимание, что в качестве основных показателей «хорошей» работы сотрудников центра эксперты выделили, прежде всего, «неравнодушность» и «слаженность» работников, а также успехи в межведомственном взаимодействии.

На основании анализа интервью с экспертами выделено несколько основных факторов, которые могут способствовать оптимизации муниципальной семейной и демографической политик:

1. Усовершенствование регионального и федерального законодательства. По мнению экспертов, сегодняшнее законодательство требует доработки, большей четкости и прозрачности: *«чтобы были понятны и читаемы законы. Чтоб прочитал закон, тебе все было понятно, что на это право я имею, а на это не имею. Понимаете, иногда читаешь закон, принятый Государственной Думой, и непонятно ничего. После меня читает юрист, мы созваниваемся, и никто не дает расшифровки. Законы должны быть четкими, лаконичными. Это очень важно».*

2. Упрощение процедур реализации программ (например, программы доступного жилья в рамках концепции демографической и семейной политик): *«Да вот сейчас эти программы есть, но просто очень много в программах мы обсуждали...вот понимаете есть такие рамки...до тридцати лет ...деньги есть, а людей вроде не находят...деньги возвращаются., потому что очень сложно собирать этот пакет документов...я так думаю, что народ еще не очень богат...надо бы упростить как бы сам механизм...».*

3. Работа с пассивностью населения. Большинство экспертов обращало внимание на низкую активность самого населения при участии в программах: *«Проблема в том, что, понимаете, некоторые не хотят ее получать еще. Т.е. за этой помощью нужно идти. Есть такие люди, которые ждут, что ее домой принесут. Это, по-моему, не совсем разумно».*

С одной стороны, эксперты осознают, что сам формат отношений не предусматривает активности населения. Эксперты отмечают, что часто люди попадают в ситуацию унижения и зависимости, выпрашивая себе льготы, проходя долгие бюрократические процедуры. С другой стороны, наличие в системе патернализма как такового со стороны служб (родитель часто рассматривается в качестве объекта, которому надо помогать) изначально не предполагает активного субъекта. Критикуя пассивность людей, специалисты, реализующие социальную политику, своим отношением к человеку, как к объекту воспитания и управления, воспроизводят пассивность человека и его патерналистические ожидания. Здесь необходимо учитывать, что пока не поменяется сам субъектно-объектный формат отношений, требование от людей стать субъектами в таких рамках необоснованно [3. С. 18-19].

4. Проведение мероприятий в рамках демографической и семейной политик во всех областях, включая сферу бизнеса и конкретных работодателей. Основной принцип специалистов по реализации демографической политики: она должна касаться всех, поскольку от этого зависит общее будущее: *«...далее, я считаю, что по уму все равно, конечно, предприятия должны включаться в эту гонку по повышению рождаемости, потому что от руководства предприятия очень много зависит, хотя я понимаю, что предприятия сейчас, как бы частные структуры и направлены на то, чтобы получать прибыль от своей работы, поэтому социальной стороной они не больно-то хотят, и, может быть, не могут как-то заниматься, может быть, не могут вкладывать деньги».*

5. Развитие межведомственного сотрудничества. При этом эксперты отмечали, что в г. Новокуйбышевске данный фактор уже эффективно работает: *«И в нашем городе они как бы все: и глава администрации города, и служба семьи, и управление образования, управление физкультуры и спорта, управление здравоохранения, органы исполнительной власти, органы законодательной власти, безусловно, правовые органы. Просто каждый выполняет свою функцию, а вместе это смотрится как единое целое».*

Необходимо отметить, что по данным проведенного исследования, несмотря на происходящие изменения в риторике социальной политики и в социальном законодательстве, региональная социальная политика, как и российская социальная политика в целом, на данный момент основывается на противоречивом сочетании принципов либерализма и патернализма. Это предполагает как оказание адресной социальной помощи, внедрение активных форм социальной политики, при которых граждане сами в той или иной степени обеспе-

чивают свое социальное благополучие, так и сохранение некоторых элементов советской «распределительной системы» социальной помощи [4. С. 13-14]

На примере муниципального образования г.о. Новокуйбышевск можно обозначить, что именно муниципальная семейная политика характеризуется высокой активностью со стороны социальных служб, главными достижениями которой выступают успехи в межведомственном взаимодействии, масштабная информированность и воспитание населения, большое разнообразие реализуемых мер поддержки семьи, материнства, отцовства и детства в рамках планов и программ.

### ***Библиографический список***

1. Дармодехин, С.В. Концепция развития государственной семейной политики в Российской Федерации / С.В. Дармодехин // Научные труды Государственного научно-исследовательского института семьи и воспитания. – М., 2006. – Т.1. – С. 3-20.
2. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года // Указ Президента РФ № 1351 от 9 октября 2007 года.
3. Ловцова, Н.И. Трансформация семейной политики в современной России: монография / Н.И. Ловцова. – Саратов: Научная книга, 2005. – С. 18-19.
4. Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / под ред. П.В. Романова, Е.Р. Ярской-Смирновой // Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». – М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований, 2007. – С. 13-14.
5. Реализация мер демографической и семейной политики, предложенных в посланиях Президента Российской Федерации на 2006 и 2007 годы // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2007. – №7. – С. 20-25.
6. Шашарина, Е.Б. Доклад министра по вопросам семьи и демографического развития Самарской области / Е.Б. Шашарина // Заседание пятого Областного собрания депутатов Самарской Губернской Думы и депутатов представительных органов муниципальных образований в Самарской области и Общественного совета при Самарской Губернской Думе 17 июня 2008 года.



*J.A. Merkulova*

**DEMOGRAPHIC AND FAMILY POLITICS: THE SPECIFICITIES  
OF REALIZATION ON THE LOCAL LEVEL**

Based on the data of sociological research the evaluation of main directions and mechanisms of the realization of family and demographic politics on federal, regional, and local levels is formulated. The role of the "Service of family, motherhood, and childhood" in the system of local support of family, motherhood, fatherhood, and childhood is defined. The factors of optimization of local family and demographic politics are distinguished.

***Keywords and phrases:** family politics, demographic politics, the means of family and children support, family as social institute, specialized responsibilities for social service of family and children.*

Статья принята в печать в окончательном варианте 25.08.08 г.