
ДЕМОГРАФІЧНА ПОЛІТИКА: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*О.В. Макарова,
доктор економічних наук,
Інститут демографії та соціальних
досліджень НАН України*

Демографічна криза, яку переживає Україна, несе у собі серйозні загрози майбутньому розвитку та соціальній безпеці держави, що вимагає формування дієвої демографічної політики, спрямованої на протидію подальшому поглибленню кризової ситуації та усунення виникаючих загроз.

Категорія „демографічна політика”, як і соціальна політика взагалі, не має однозначного трактування у сучасному науковому обігу. Традиційно демографічна політика сприймається як певна діяльність держави, метою якої є зміна демографічних параметрів розвитку населення та режиму його відтворення. В ширшому розумінні демографічна політика впливає і на якісні характеристики населення (стан здоров'я, економічна активність тощо). Демографічна політика зазвичай представлена у таких державних документах, як „Концепція”, „Стратегія” або „Програма” демографічного розвитку країни, де декларуються цілі, що відповідають сучасним державним інтересам. Так, усвідомлення надмірної гостроти демографічної ситуації в Україні відбилося на завданнях, що були визначені, наприклад, в «Основних напрямках соціальної політики на період до 2004 року»[1]. Головним завданням демографічної політики у цьому документі було визначено подолання негативної тенденції зменшення чисельності населення і забезпечення розширеного відтворення населення.

Загроза депопуляції змушує уряди багатьох країн більше уваги приділяти процесу народжуваності як основному чиннику, що визначає режим відтворення населення. Та зміст заходів, які традиційно пропонуються у відповідних документах, здебільше спирається на здоровий глузд і суспільну думку, ніж на глибинні демографічні дослідження. Так, з погляду здорового глузду та виходячи з результатів опитувань, найбільшими перепонами для народження дітей є матеріальні проблеми і відсутність житла, але факти доводять протилежне: чим вище рівень життя сімей, тим менше у них дітей. Отже, необхідно більш ретельно вивчити детермінанти демографічних процесів для того, щоб формувати ефективні заходи впливу на них. На думку вітчизняних демографів В. Стешенко та В. Піскунова: «Демографічна політика має бути практикою демографічної теорії, а не буденного, побутового мислення. Дивно, що стратеги демографічної політики в Україні, які визначають її зміст на державному рівні, ігнорують досить обґрунтовані висновки демографічної науки, наража-

ючи свої заходи аргіюі на низьку ефективність»[2]. З цією думкою можна погодитись, але слід зазначити, що неефективна демографічна політика це не суто український феномен, адже в багатьох розвинутих країнах світу більш або менш застосовуються, наприклад, заходи економічного стимулювання народжуваності, що не дають бажаного ефекту і також піддаються критиці. Взагалі погляди фахівців на можливості демографічної політики (у її традиційному розумінні) не є однозначними. Більшість з них не надто оптимістичні щодо оцінки впливу економічного стимулювання народжуваності на збільшення чисельності населення. Вони констатують неминучість скорочення чисельності населення, навіть за умови впровадження щедрих допомог на народження та виховання дітей, оскільки, як стверджує український демограф Е. Лібанова «демографічний потенціал зростання населення в Україні є абсолютно вичерпаним» [3]. Подібної думки дотримуються і російські демографи: А. Вишневський, Є. Андреев, А. Трейвиш та ін.

Разом з тим деякі науковці більш оптимістично ставляться до перспектив впливу на народжуваність. Так, І. Курило висловлює думку, що «...певного протидіючого зниженню народжуваності ефекту можна очікувати від реального загального піднесення добробуту внаслідок істотного зростання продуктивності праці, яке лежить в основі переходу від індустріальної стадії економічного розвитку до постіндустріальної»[4].

Проте падіння народжуваності у сучасному світі з точки зору демографічного переходу можна вважати універсальним процесом, характерним для всіх країн, що переходять як до індустріальної, так і постіндустріальної фази розвитку. Досвід інших країн свідчить, що піднесення добробуту само по собі не впливає на зростання народжуваності.

Сьогодні у світі приблизно третина всіх країн має значення сумарного коефіцієнта народжуваності нижче рівня простого відтворення. А серед країн колишнього СРСР тільки три: Таджикистан, Узбекистан та Киргизія продовжують зберігати режим розширеного відтворення.

Першопричиною зниження народжуваності у глобальному масштабі називають трансформацію інституту сім'ї (або інституціональну кризу сім'ї), перехід від традиційної патріархальної сільської сім'ї – осередку, де здійснювалась спільна праця, взаємодопомога між членами родини, до сім'ї міського типу з рисами індивідуалізму, участю у суспільному виробництві, користуванням державною системою соціального захисту. Саме це демографи і соціологи, починаючи від П. Сорокіна, називають основними причинами зниження народжуваності, виникнення і поглиблення демографічної кризи. Прихильником такої думки є й відомий російський демограф Анатолій Вишневський, який не вбачає у кризі традиційної сім'ї суто специфічної реакції на зміни, що відбуваються у країнах СНГ, а вважає це глобальним явищем, що характерне для багатьох країн світу[5]. Група фахівців – авторів роботи “Криза інституту сім'ї у постіндустріальному суспільстві: політико-економічний аналіз причин и можливостей подолання” також стверджують: «Проблема підриву сімейних цінностей має цілком універсальний характер для всіх високоурбанізованих країн – як розвинутих, так і перехідних»[6].

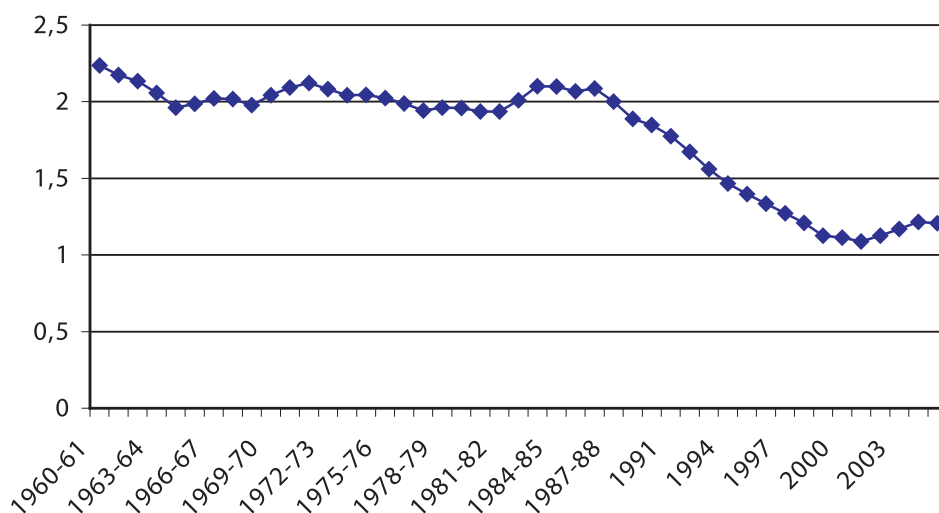
Вітчизняний демограф – фахівець у сфері досліджень шлюбно-сімейних відносин Л. Чуйко пов'язує становлення нової моделі сім'ї в Україні в основному з ринковою трансформацією суспільства, хоча і не заперечує дії чинників глобального характеру – процесів індустріального розвитку та урбанізації [7].

Отже, нова модель сім'ї і шлюбно-сімейних відносин, що формується в Україні, характеризується високим рівнем консесуальних шлюбів, підвищенням віку вступу до шлюбу, високим рівнем позашлюбної народжуваності, низьким рівнем народжуваності і високими рівнями економічної і споживчої активності.

Складовою так званої «кризи традиційної сім'ї» є також зміна ролі жінки у суспільстві, тобто залучення жінки до суспільної праці і менша концентрація на сімейних обов'язках. Меншу кількість дітей у сучасній сім'ї можна розглядати як стратегічний вибір сучасної сім'ї, яка прагне зберегти певний рівень матеріального достатку і забезпечити дітям кращу якість догляду, виховання, освіти.

У глобальному масштабі зниження народжуваності стало найбільш помітним у 60-х роках минулого століття. Проте доволі тривалий час (з початку 60-х до початку 90-х років) показники народжуваності в Україні мали відносно стабільні значення. Сумарний коефіцієнт коливався близько відмітки 2,0 і перевищував аналоги багатьох розвинутих європейських країн.

Але системна криза 90-х спровокувала надто різкий обвал показників народжуваності, що вже не можна пов'язати лише із глобальними змінами у демографічній поведінці. Сумарний коефіцієнт знизився до своєї мінімальної відмітки 1,09 у 2001 році (рис. 1).



Джерело: графік побудований за даними Державного комітету статистики України

Рис. 1. Динаміка сумарного коефіцієнта народжуваності (1960–2004 рр.)

Основною причиною такого різкого падіння можна назвати зниження рівня життя більшої частини населення і пов'язану з цим втрату відчуття стабільності. Проте серед причин різкого зниження показників народжуваності 90-х років минулого століття, крім суто економічних, можна назвати ще ряд інших. На початку 80-х років держава стала проводити активну політику, спрямовану на допомогу сім'ям, що мають дітей, саме тоді відмічався останній сплеск народжуваності. Багато сімей у той час реалізувало народжуваність раніше певного терміну і, відповідно, виник зміщений календар народжень на більш ранній період. До початку 90-х років, відповідно, відбулось зміщення календаря народжень у протилежний бік, і це було ще одним чинником різкого зниження народжуваності 90-х років.

Характерною ознакою демографічної ситуації в Україні є також те, що криза народжуваності поєднується з різким погіршенням здоров'я населення, в тому числі репродуктивного, підвищенням смертності і скороченням тривалості життя. Отже, ще одним чинником зниження народжуваності 90-х років є погіршення репродуктивного здоров'я населення, надсмертність чоловіків активного репродуктивного віку.

Зусилля держави щодо розв'язання проблем демографічного розвитку певним чином можна оцінити шляхом аналізу витрачання бюджетних коштів на ті чи інші програми. До державних видатків, що мають демографічну спрямованість, можна віднести такі: на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді та на допомогу у вирішенні житлового питання (стаття «Соціальний захист та соціальне забезпечення»). Видатки на програми захисту сімей, дітей та молоді складають найбільшу частину видатків на соціальний захист у структурі місцевих бюджетів. У 2004 році вартість цих програм становила 1,9 млрд. грн., або 27% загальних видатків місцевих бюджетів на соціальний захист населення.

Серед програм демографічної спрямованості значну роль відіграють державні допомоги сім'ям з дітьми. Це є справді важливим напрямом витрачання державних коштів на соціальний захист, зважаючи на високі показники бідності сімей з дітьми. Так, рівень бідності міських сімей з дітьми у 2004 р. становив 30,2%, сільських – 44,7%. Аналогічні показники для сімей без дітей складають 16,2% та 22,1% – відповідно (розраховано фахівцями ІДСД НАНУ за даними вибіркового обстеження домогосподарств України).

Згідно з чинним законодавством, в Україні діють такі види допомоги сім'ям з дітьми: по вагітності та пологах, при народженні дитини, по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, на дітей, що перебувають під опікою та піклуванням, на дітей одиноким матерям, а також допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми. Чисельність отримувачів цих видів допомог – близько 1,5 млн.

У 2005 році відбулися значні зміни у законодавстві про допомогу сім'ям з дітьми та істотно збільшились розміри допомог. Так, розмір одноразової допомоги при народженні дитини збільшено, порівняно з 2004 роком, у 11,7 разів (з 724 грн. до 8500 грн.). Дитині, яка народилася після 31 березня 2005 року, допомога надається у сумі, кратній 22,6 розміру прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років, встановленого на день народження дитини.

Скасовано обмеження рівнем забезпечення прожиткового мінімуму розміру допомоги на дітей, які перебувають під опікою або піклуванням. З 1 квітня 2005 р. така допомога надається у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом для дитини відповідного віку та середньомісячним розміром одержуваних на дитину аліментів та пенсій за попередні шість місяців. У зв'язку з цим за рік середній розмір допомог дітям-сиротам від 6 до 18 років збільшився у 5,5 разів (з 85 грн. до 468 грн.).

Також з 1 квітня 2005 року змінено правила призначення допомоги на дітей одиноким матерям, розширено контингент її отримувачів, розмір допомоги одиноким матерям на дитину до 6 років, порівняно з 2004 р., збільшився у 4,3 рази (з 32 грн. до 139 грн.). Нині право на допомогу на дітей одиноким матерям мають одинокі матері, одинокі усиновителі (які не перебувають у шлюбі), якщо у свідоцтві про народження дитини відсутній запис про батька дитини або запис про батька зроблено в установленому порядку за вказівкою матері, вдови або вдівці з дітьми. Таке право надано з 1 квітня 2005 р. матері (батьку) дітей у разі смерті одного з батьків, шлюб між якими було розірвано до дня смерті, які не одержують на них пенсію у зв'язку з втратою годувальника або державну соціальну пенсію.

Допомоги дітям-інвалідам за той же період збільшилися у 3,6 рази (з 130 грн. до 466 грн.).

Проте такі заходи, більш-менш здатні виконувати функції захисту від бідності, майже не впливають на народжуваність. Як свідчать дані обстежень умов життя домогосподарств в Україні, незважаючи на постійне зростання розмірів допомог, радикальної зміни матеріального становища сімей з дітьми не відбувається, не впливають вони також і на ситуацію з народжуваністю.

Отже, реалії сучасного світового демографічного розвитку змушують нас по-новому оцінити роль та місце демографічної політики. Переважна більшість цивілізованих країн світу перейшла до звуженого режиму відтворення населення. Чисельне зростання населення за рахунок народжуваності практично вичерпало свій ресурс. Світ переходить на режим низької народжуваності, і, принаймні у найближчі десятиліття, радикальних змін такої ситуації очікувати не слід. Вчений з Інституту демографічних досліджень Макса Планка (Німеччина) Кріс Вілсон пише: «Загальний процес зниження народжуваності і конвергенція між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються, відбувається швидшими темпами, ніж у випадку з будь-якими іншими показниками» [8]. Тобто розрив у добробуті цих двох груп країн скорочується повільніше, ніж розрив у народжуваності, і це ще раз підтверджує тезу про те, що зниження народжуваності не можна пов'язувати із суто економічними чинниками.

Населення економічно розвинених країн стрімко старіє, що становить серйозну загрозу економічному розвитку. Проблема постаріння набуває дедалі глобальнішого характеру, більшість країн Європи, Північної Америки, Японії стоять на порозі вікової кризи. Старіння загрожує зруйнувати фінансові системи цих країн, оскільки непомірно великі суми потребуватимуть пенсійна система і система медичної допомоги.

З огляду на викладене, вирішення соціальних і економічних проблем сучасних держав необхідно будувати на інших підходах та інших принципах демографічної політики. Вибір подальшої стратегії є надто складним завданням. Адже будь-яка стратегія має шанс на успіх, коли вона здатна врахувати інтереси обох основних суб'єктів демографічної політики: держави і населення. Ці інтереси не завжди збігаються. Наприклад, інтереси держави традиційно полягали у збільшенні чисельності населення і, отже, – зростанні робочої сили, платників податків, чисельності армії. Водночас вибір сім'ї в період демографічного переходу – це зменшення кількості дітей, що збільшує можливості для матеріального забезпечення, отримання кращої освіти, ретельнішого виховання кожної дитини. Менший розмір сім'ї створює кращі можливості для жінок брати участь у трудовому та суспільному житті.

Щодо забезпечення інтересів держави є, принаймні, два шляхи розв'язання проблем. Перший – стимулювання міграційного поповнення, другий – використання внутрішніх резервів населення, поліпшення його якості: інтелектуального потенціалу, продовження здорового і активного життя, і за рахунок цього – забезпечення більшої його економічної продуктивності.

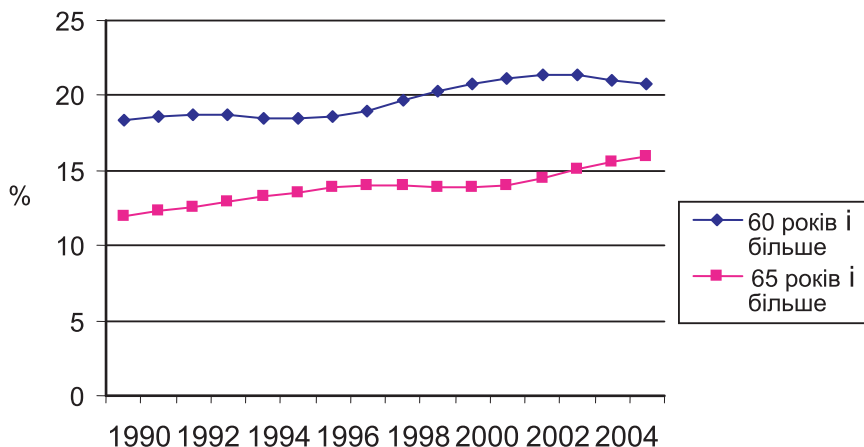
Міграційні процеси і міграційна політика не є суто демографічними питаннями, оскільки чинниками міграції є економічний розвиток та становище на ринку праці. Проте міграційний рух впливає на зміни демографічного складу населення і країн-донорів, і країн-реципієнтів. Тому міграційну політику можна розглядати як інструмент демографічної політики. Країнами – реципієнтами, як правило, виступають країни з більш високим ступенем економічного розвитку, які відчувають певний дефіцит робочої сили. Теоретично міграційний рух є тим засобом, який міг би сприяти вирівнюванню ситуації між країнами двох типів демографічного розвитку. Однак на практиці масові міграції призводять до виникнення гострих проблем політичного характеру, пов'язаних з

міжетнічними, міжрелігійними, міжкультурними відносинами. Особливої гостроти набувають проблеми взаємовідносин західної культури та ісламу. Зростання мусульманського населення в Західній Європі є наслідком розпаду колишніх колоній після Другої світової війни та політики „відкритих дверей” щодо трудової еміграції. В результаті відбулося зростання частки мусульманського населення в європейських державах. Понад те, в багатьох країнах іслам стає другою релігією (за чисельністю людей, що її сповідують). Наприклад, у Франції нині мешкає приблизно 4–5 млн. мусульман. Таке значне представництво не може не впливати на загальну культуру нації, викликати певне напруження і навіть відкриті протистояння та конфлікти.

Другий шлях – підвищення якості населення, продовження трудової активності людей похилого віку і терміну їх трудової діяльності. Це можливо лише за умови хороших показників здоров'я і працездатності людей похилого віку. Так, у 1995 році у Японії було прийнято спеціальний закон про політику в старіючому суспільстві: він регулює питання зайнятості і доходів з тим, щоб кожен член суспільства міг реалізувати свої здібності, і, за бажання, мати можливість працювати навіть у похилому віці.

Для України проблема постаріння стоїть не так гостро через високі показники смертності населення, але все ж показники постаріння мають тенденцію до зростання (рис.2), а зважаючи на надто низький вік виходу на пенсію порівняно зі світовими аналогами, необхідність його підвищення є неминучою і особливо актуальною проблемою для жінок. Передбачений чинним законодавством більш ранній вік виходу на пенсію для жінок є нелогічним як з огляду на те, що середня тривалість життя жінок на 11 років перевищує тривалість життя чоловіків, так і через те, що різний вік виходу на пенсію є проявом гендерної нерівності, що очевидно обмежуватиме розмір пенсії для жінок в умовах дії накопичувальної складової пенсійної системи.

Безперечно, найбільш актуальним завданням демографічної політики для України є зменшення смертності населення, особливо чоловіків працездатного віку, та збільшення тривалості здорового життя, зокрема тривалості трудоактивного життя.



Джерело: графік побудований за даними Державного комітету статистики України

Рис. 2. Рівень постаріння населення у 1990–2005 рр.

Виходячи з цих міркувань, розробники нової стратегії демографічного розвитку України на 2006–2015 роки основною метою визначили не зростання чисельності населення і подолання депопуляції, а поліпшення якісних характеристик населення та гармонізацію відтворення людності України. Основні стратегічні завдання сформульовані так:

- відродження української духовності, національних цінностей та традицій;
- забезпечення економічних передумов уповільнення процесів депопуляції та поліпшення якості населення;
- формування настанов на здоровий спосіб життя.

Ідея нової стратегії полягає не у впровадженні традиційних заходів щодо стимулювання народжуваності, а у підпорядкуванні всієї соціальної політики демографічним цілям. Причому демографічні цілі розуміються більш широко – як покращання всіх якісних характеристик населення.

Щодо впливу на репродуктивну поведінку сімей у бік активізації народжуваності, то слід зазначити, що традиційні заходи стимулювання народжуваності, такі як пільги і допомоги сім'ям з дітьми чи заборона абортів не дають довгострокового ефекту. Наприклад, різке підвищення пільг на початку вісімдесятих років привело до короточасного сплеску народжуваності, але він дуже швидко припинився. Жінки, які планували народження дитини, зробили це (як вже зазначалося) дещо раніш, але в цілому ситуація не змінилася. Економічне стимулювання дає, грубо кажучи, реалізацію тієї репродуктивної потреби, що вже стійко склалась у людей через соціально-культурні і ментальні чинники, і впливати не неї економічними заходами практично неможливо. Такими заходами можна лише підвищити швидкість реалізації тієї потреби, яка вже склалась у більш короткий час.

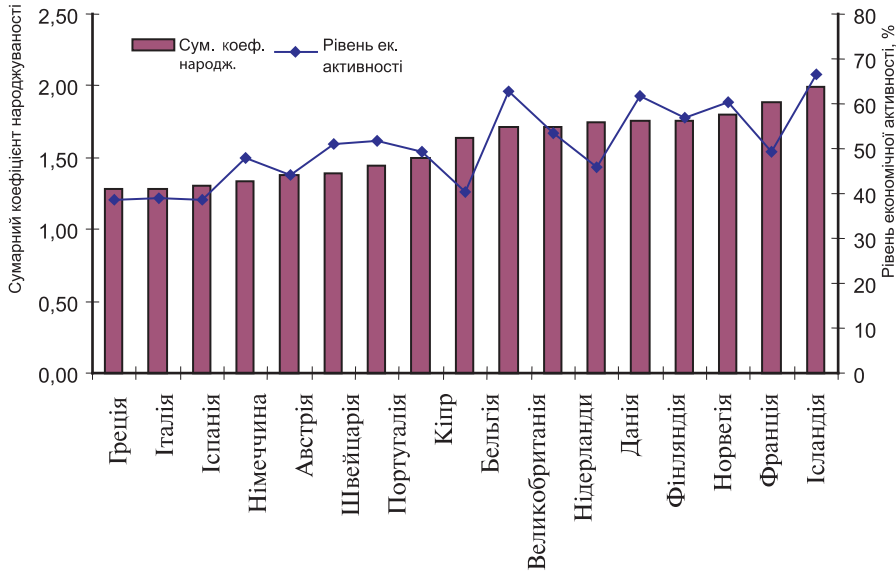
Тому не варто надто великі сподівання покладати на ефект, який отримаємо від багаторазового зростання допомоги при народженні дитини, що було впроваджене у 2005 році.

Які ж заходи можуть дати більш довгостроковий ефект? Українська жінка сьогодні постає перед необхідністю вибору одного з двох шляхів: або присвятити себе сімейним обов'язкам, або зробити кар'єру, і дедалі частіше жінка надає перевагу останньому. В цій ситуації дуже важко знайти стимули для народження кількох дітей.

Проте досвід країн Північної Європи доводить, що можна досягти відчутних успіхів у підтримці народжуваності. Одним з перспективних напрямів є забезпечення умов для можливості поєднання зайнятості жінки і виконання нею репродуктивної функції, зокрема шляхом більшого залучення чоловіків до догляду за дитиною у ранньому віці. Рисунок 3 демонструє наявність певного позитивного зв'язку між рівнем народжуваності та рівнем економічної активності жінок у європейських країнах.

В Україні, на відміну від деяких європейських країн, є непопулярною реалізація права чоловіків щодо можливості взяти оплачувану відпустку по догляду за дитиною. Це пояснюється не лише фінансовими причинами (зважаючи на різницю у заробітній платі, втратити заробіток жінки менш відчутно для сім'ї, ніж заробіток чоловіка), а й наявністю стійких стереотипів гендерного розподілу життєвих ролей і обов'язків.

Слід зазначити, що політика більшого залучення батьків до догляду за дітьми у скандинавських країнах почала реалізовуватись понад 10 років тому. Приживалась ця ідея поступово, як шляхом психологічної роботи серед населення, так і впровадженням заходів економічного сприяння: той з батьків, хто хоче протягом року доглядати за дитиною, отримував 80% свого грошового заробітку весь цей період або 100% зарплату за 42 тижні, що присвячені вихованню. Як наслідок, нині, наприклад, у Норвегії 90% чоловіків при народженні дитини беруть таку відпустку.



Джерело: графік побудований за даними Євростату (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Рис. 3. Економічна активність жінок та рівень народжуваності у європейських країнах

Результати подібної політики оцінюються дуже позитивно. Країни, які йдуть таким шляхом, досягають успіхів не тільки у збільшенні народжень, а й у поліпшенні сімейних стосунків. В Україні ці питання поки що серйозно не обговорюються, хоча це справді є ефективним шляхом і досягнення більшої гендерної рівноваги у суспільстві, і отримання демографічного ефекту.

Нова демографічна політика має бути спрямована на формування у суспільстві нової ціннісної основи демографічної поведінки, яка ґрунтувалася б на пріоритетах сім'ї, дітей та гендерної рівності. Для цього знадобиться багато часу, можливо навіть тривалістю у покоління. А.Я. Кваша наприкінці 60-х років минулого століття писав: «Одну з найважливіших умов успішності демографічної політики становить її стабільність. Лише у випадку, коли вона здійснюється багато років в одному напрямі, може виробитись бажана суспільна свідомість стосовно цих проблем, і як наслідок – буде отримано стійкий результат такої політики»[9], і з цим висловом відомого радянського демографа важко не погодитись.

Джерела

1. Указ Президента України „Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року” / www.naiu.org.ua
2. *Стещенко В.С.* Деякі теоретичні аспекти протидії демографічній кризі в Україні / Формування ринкової економіки: Зб. наук. праць: Спец. вип.: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «Демократичний розвиток України та пріоритетні завдання демографічної політики». – Т.1. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 144–155.
3. *З виступу* чл.-кор. НАНУ д.е.н. Е. Лібанової на “круглому столі” з демографічних питань, Київ, червень 2006 р. / www.vox.com.ua
4. *Курило І.О.* Тенденції народжуваності в Україні у контексті подальшої трансформації суспільства / Демографія та соціальна економіка. –2006. – №1. – С.43.
5. *Вишне夫斯基 А.* Демографический кризис в странах СНГ / Демоскоп №197–198, 4–7 апреля 2005 г./ www.demoscope.ru
6. *Мау В., Яновский К., Дробышевская Т., Жаворонков С., Черный Д., Малышева Ю.* Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: политико-экономический анализ причин и возможностей преодоления / Институт экономики переходного периода / www.iet.ru
7. *Чуйко Л.В.* Стратегія розвитку сім'ї: концептуальні засади / Формування ринкової економіки: Зб. наук. праць: Спец. вип.: Матеріали Міжнар. науково-практ. конф. «Демократичний розвиток України та пріоритетні завдання демографічної політики». – Т.2. – К.: КНЕУ, 2006. – С.285–292.
8. *Chris Wilson.* On the Scale of Global Demographic Convergence. *Population and Development Review* 27 (no 1), 155–171 (2001).
9. *Кваша А.Я.* Изучение воспроизводства населения. –М.: Наука, 1968. – С. 64–78.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы формирования и реализации современной демографической политики, причины ее низкой эффективности. На основе анализа тенденций демографического развития определяется его специфика для Украины. Сформулированы предложения, касающиеся перспективных направлений отечественной демографической политики.

Summary. The problems of forming and realization of modern demographic policy are examined in the article. The analysis of reasons of its low efficiency is given there. The specific of demographic development is determined on the basis of analysis of tendencies of demographic development for Ukraine. Suggestions for the perspective directions of domestic demographic policy are formed.

Стаття надійшла до редакції журналу 02.07.2006 р.