

© Оксана Дмитриевна Притула

кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой экономики и финансов Новгородского филиала РАНХиГС

ПРИОРИТЕТЫ ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ АГЛОМЕРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)¹

Аннотация: в настоящей статье представлены результаты среднесрочного прогноза численности населения Новгородской области, результаты сопоставления приоритетов демографической политики на региональном и федеральном уровнях, перечень проектов в аспекте национального проекта «Демография» (федеральный и региональный уровень). Авторы сделали акцент на материалах рейтинговой оценки результативности деятельности органов местного самоуправления в аспекте совершенствования демографической политики в разрезе сформированных территориальных пространств.

Summary: this article presents the results of the medium-term forecast of the population of the Novgorod region, the results of comparing the priorities of demographic policy at the regional and Federal levels, a list of projects in the aspect of the national project "Demography" (Federal and regional level). The authors focused on the materials of the rating assessment of the performance of local self-government bodies in the aspect of improving demographic policy in the context of formed territorial spaces.

Ключевые слова: демографический прогноз, приоритеты демографической политики, результативность органов местного самоуправления, территориальная агломерация

Keywords: demographic forecast, priorities of demographic policy, effectiveness of local self-government bodies, territorial agglomeration

Происходящие в настоящее время пространственные изменения ведут к тому, что сложившаяся система управления должна их замечать, наблюдать за ними и оказывать положительное влияние на перспективу территориальной трансформации. В современном обществе происходит повышение роли человеческого капитала, который также претерпевает изменения, а значит, и инструменты воздействия на него должны совершенствоваться и соответствовать имеющейся социально-экономической ситуации.

Возможности и пределы управления пространственными изменениями ограничены, а значит, эффект управленческих решений и их результативность сложно предсказать. В настоящее время территориальные пространства в основном представляют городские агломерации, сосредоточенные вокруг крупных городов, но существуют агломерации и вне точек роста. Таким образом, возникает потребность в поиске индивидуальных механизмов управления, определения территорий «сжатия» и территорий развития, которые могут возникать как вне агломерации, так и в ее пределах. Данный факт актуализирует исследование вопросов регулирования

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и правительства Новгородской области в рамках научного проекта «Обоснование дифференциации территорий по уровню социально-экономического развития как детерминанты демографической ситуации (на примере муниципальных образований Новгородской области)» №18-410-530003.

демографической ситуации территории и результативности реализации демографической политики.

В качестве объекта исследования в настоящей работе выступает Новгородская область – это субъект Российской Федерации, входящий в состав Северо-Западного федерального округа. Структурно Новгородская область представлена 1 городским округом и 21 муниципальным районом. Анализируя демографическую ситуацию, сложившуюся в области, стоит отметить, что ежегодно численность населения в регионе сокращается, так, за 2017 - 2019 года наблюдается снижение численности на 12 тысяч человек.

В качестве основного фактора, определяющего отрицательную демографическую тенденцию, выступает низкий уровень рождаемости по отношению к высокому уровню смертности (отрицательное значение коэффициент естественного прироста населения). Наглядно на рисунке 1 представлены данные, демонстрирующие описанную выше ситуацию, которая может выступать как элемент пространственного ограничения развития территории.

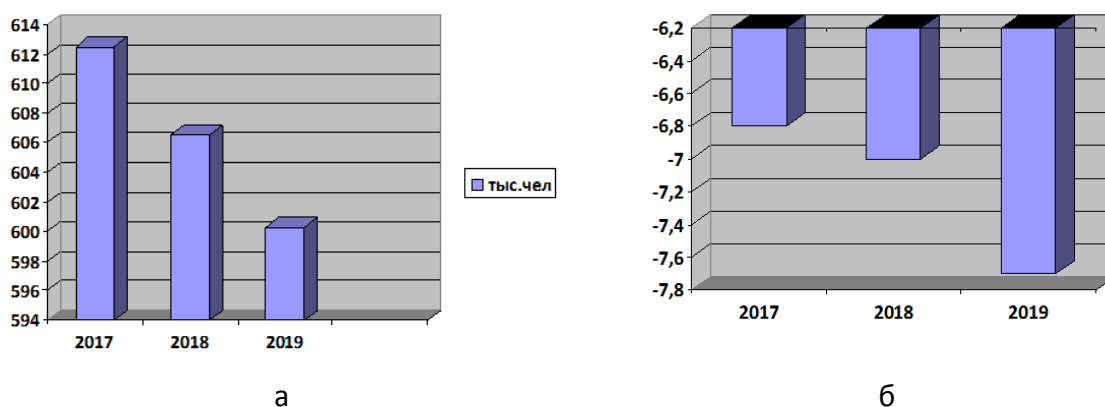


Рис. 1. Характеристики демографических процессов в Новгородской области:
а - Динамика численности населения Новгородской области, тысяч человек;
б - Коэффициент естественного прироста населения Новгородской области, пунктов

Таким образом, на основе представленной на рисунке 1 информации можно утверждать, что демографическая ситуация, сложившаяся в Новгородской области, характеризуется как неблагоприятная, в подтверждение чего приведем ряд аргументов:

- показатели рождаемости имеют низкие значения, наблюдается ускоряющаяся отрицательная тенденция (уменьшение значения коэффициента);
- высокие показатели смертности населения;
- наличие естественной убыли населения, превышение смертности над рождаемостью.

В качестве фактора развития территориального пространства и стабилизации демографической ситуации выступает организация и состояние социальной инфраструктуры территории. Так, характеризуя состояние социальной инфраструктуры Новгородской области, можно отметить:

- на территории региона в 2019 году действовало 312 учреждений культурно-досугового типа, в предыдущие два года количество учреждений было больше, в 2017 году это 324 единицы. Отметим, что значение критерия качества предоставления услуг данными учреждениями потенциальным потребителям не снизился, поскольку

учреждения были не ликвидированы, а оптимизированы и присоединены как филиалы к более крупным;

- здравоохранение в Новгородской области в настоящее время характеризуется наличием 37 больничных организаций, общее количество коек в которых составило в 2019 году 4937 единиц. Следует отметить тенденцию – начиная с 2010 года число больничных организаций и больничных коек в регионе сокращается;

- численность рабочей силы в области с 2017 по 2019 год снизилась на 21,3 тысячи человек и составила 294,5 тысячи человек.

Таким образом, прослеживается централизация структурных элементов социальной инфраструктуры вокруг более крупных территориальных образований, что способствует их трансформации.

На рисунке 2 представлены характеристики среднесрочного прогноза численности населения Новгородской области в связи со сложившейся в регионе тенденцией.



Рис. 2. Среднесрочный прогноз численности населения Новгородской области

Данные, представленные на рисунке 2, получены посредством прогнозирования на основе метода аналитического выравнивания. Построенный тренд подтверждают ранее сделанные выводы.

Таким образом, перед руководством региона и руководителями муниципальных образований стоит важная задача стабилизировать ситуацию в аспекте демографической ситуации территории. Меры, принимаемые административным аппаратом территорий, основываются на сформулированных приоритетах демографической политики на федеральном и региональном уровне – таблица 1.

Таблица 1

Сравнительная характеристика приоритетных направлений демографической политики на федеральном и региональном уровне

Приоритеты демографической политики РФ	Приоритеты демографической политики Новгородской области
1. Сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в	1. Сохранение, укрепление или восстановление здоровья населения области.

трудоспособном возрасте от внешних причин. 2. Сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков. 3. Сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, снижение уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями, улучшение качества жизни больных, страдающих хроническими заболеваниями, и инвалидов. 4. Повышение уровня рождаемости за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей. 5. Укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений. 6. Привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции.	2. Создание условий и формирование мотивации к ведению здорового образа жизни, увеличение продолжительности жизни до показателей, сопоставимых с развитыми странами. 3. Снижение заболеваемости населения области социально значимыми заболеваниями. 4. Снижение смертности населения, особенно мужчин трудоспособного возраста, от внешних причин - несчастных случаев, травм, отравлений. 5. Формирование единой демографической, семейной и информационной политики в интересах полноценной семьи с детьми. 6. Повышение социального престижа института материнства и отцовства, полноценной супружеской семьи с детьми. 7. Обеспечение потребностей семей в медико-социальных и других услугах, связанных с рождением и воспитанием детей. 8. Улучшение репродуктивного здоровья населения, в том числе снижения уровня бесплодия с учетом применения современных медицинских технологий. 9. Снижение материнской и младенческой смертности до показателей, сопоставимых с развитыми странами, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков. 10. Повышение уровня рождаемости за счет роста числа рождений вторых и последующих детей. 11. Укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений. 12. Привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития муниципальных районов области.
---	---

Приоритетность управления в таком сложном направлении, как демография, отражается рядом проектов, включающих в себя мероприятия с установленными целевыми показателями и целевым финансированием конкретных мероприятий из бюджетов различных уровней. Итак, национальный проект «Демография» в Новгородской области представлен портфелем региональных проектов, которые включают в себя ряд компонент – таблица 2.

Таблица 2

Перечень проектов в аспекте национального проекта «Демография»:
федеральный и региональный уровень

Федеральные проекты	Региональные проекты
- финансовая поддержка семей при рождении детей; - спорт - норма жизни; - содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет; - старшее поколение; - укрепление общественного здоровья.	- финансовая поддержка семей при рождении детей; - содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет; - разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения; - формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек в регионе; - создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта.

Информация, представленная в таблицах 1 и 2, позволяет сделать вывод, что сформулированные на федеральном уровне приоритеты демографической политики служат основой для разработки внутрирегиональных. Кроме того, приоритетные направления регионального уровня в два раза превышают количество обозначенных на федеральном и выражаются в разработанных в области региональных проектах и приоритетных региональных проектах. Действительно, в регионе приняты и реализуются приоритетные региональные проекты, среди них можно выделить:

- комплекс мер по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами в Новгородской области на 2019 - 2020 год;
- время возможностей;
- улучшение миграционной ситуации в Новгородской области;
- повышение реальных доходов граждан и снижение уровня бедности населения Новгородской области;
- активное долголетие;
- будь в спорте [2].

Анализируя количественные показатели реализации приоритетных региональных проектов, можно отметить, что к концу 2020 года 520 тыс. семей, имеющих двух и более детей, получили государственный сертификат на материнский капитал. В 2020 году обеспечено не менее 2,5 миллиона просмотров телевизионных и радиопрограмм, телевизионных документальных фильмов, направленных на сохранение семейных ценностей, поддержку материнства и детства.

Анализ качественных характеристик реализации приоритетных проектов в Новгородской области показал, что в процессе реализации демографической политики удалось следующее:

- с 14.06.2019 Новгородская область принимает участие в пилотном внедрении мероприятий по введению новой модели центров общественного здоровья, муниципальных программ укрепления общественного здоровья, а также корпоративных программ по укреплению здоровья на рабочих местах. Подготовлен план внедрения новой модели;

- в медицинских организациях работают 10 кабинетов по отказу от курения, которые за 9 месяцев 2019 года посетили 4426 человек, из них 96 (2,1 %) отказались от вредной привычки. Организуются и проводятся на постоянной основе тематические занятия по профилактике табакокурения психологами ГОБУЗ «НОНД «Катарсис» на базах образовательных учреждений области (39 занятий, охват 1914 человек). В ГОБУЗ «НОНД «Катарсис» организован патронаж неблагополучных семей, в том числе имеющих детей, на предмет мотивации их на отказ от употребления ПАВ и лечения;

- на базе медицинских организаций региона работают «Школы здоровья», всего обучено 19462 человека. Специалисты ГОБУЗ «Центр медицинской профилактики» организуют и проводят мероприятия, направленные на выявление факторов риска ХНИЗ; акции прошли в многофункциональном центре (МФЦ) по работе с населением, девиз «Проверь свое здоровье» (3 мероприятия); день открытых дверей в ГОБУЗ «ЦМП» к Всемирному дню сердца; акции «Будь здоров!» на площадках города (отделы по работе с населением): 17 выездов – 368 человек;

- за 9 месяцев 2019 года обучено 8153 медицинских работника по вопросам профилактики и здорового образа жизни. Реализуется информационно-коммуникационная кампания: Новгородское областное телевидение (НОТ) ежедневно с 27.05.2019 транслирует в прямом эфире программу «Скажите, доктор». За 9 месяцев – 90 передач. Заключен договор от 11.01.2019 – печать баннеров.

Оценка результативности деятельности органов местного самоуправления в аспекте совершенствования демографической политики следует из рейтинга, результаты которого приведены на рисунке 3.

Методика построения рейтинга муниципальных образований региона основывалась на ряде качественных и количественных:

- наличие/наименование портфеля проектов;
- наличие/наименование проектов, с указанием сроков реализации;
- наличие нормативно-правовых актов, принятых в рамках проектной деятельности, с указанием реквизитов;
- полная информация о лицах, ответственных за внедрение проектной деятельности.

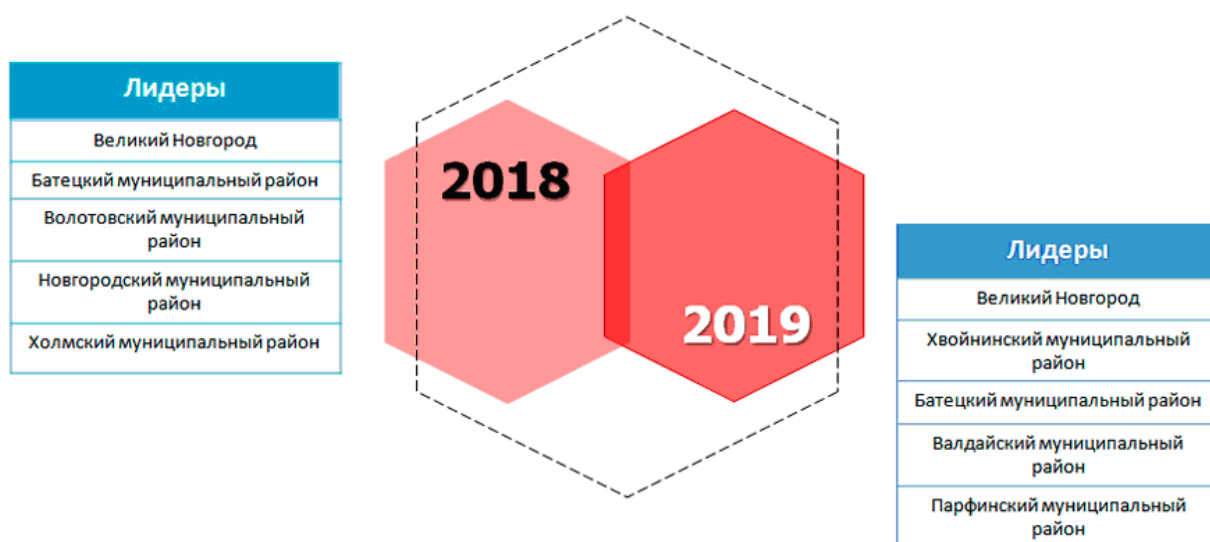


Рис. 3. Информация о рейтинге результативности деятельности органов местного самоуправления Новгородской области [2]

Помимо этого при оценке результативности приоритетность отдавалась следующему параметру - наличие нормативно-правовых актов, принятых в рамках

проектной деятельности, с указанием реквизитов, остальные параметры имели второстепенное значение.

Таким образом, в разрезе сформированных ранее авторами Притулой О. Д., Давыдовой С. Г., Фетисовой Г. В. [1] территориальных агломераций, которые представлены на рисунке 4, можно выделить муниципальные районы - лидеры в аспекте результативности реализации мероприятий приоритетных проектов «Демография».

Так, следуя информации рисунков 3 и 4, можно отметить, что в 2018 году муниципальные районы – лидеры в рейтинге результативности деятельности органов местного самоуправления были представлены в двух территориальных агломерациях – это Новгород-Чудовской (Батецкий и Новгородский муниципальные районы) и Заильменской (Волотовский и Холмский муниципальные районы). Данный факт объясняется тем, что именно эти территории требовали серьезных изменений и повышения качества инструментов регулирования демографической ситуации, так как испытывали серьезные проблемы в аспекте рождаемости и миграции населения.

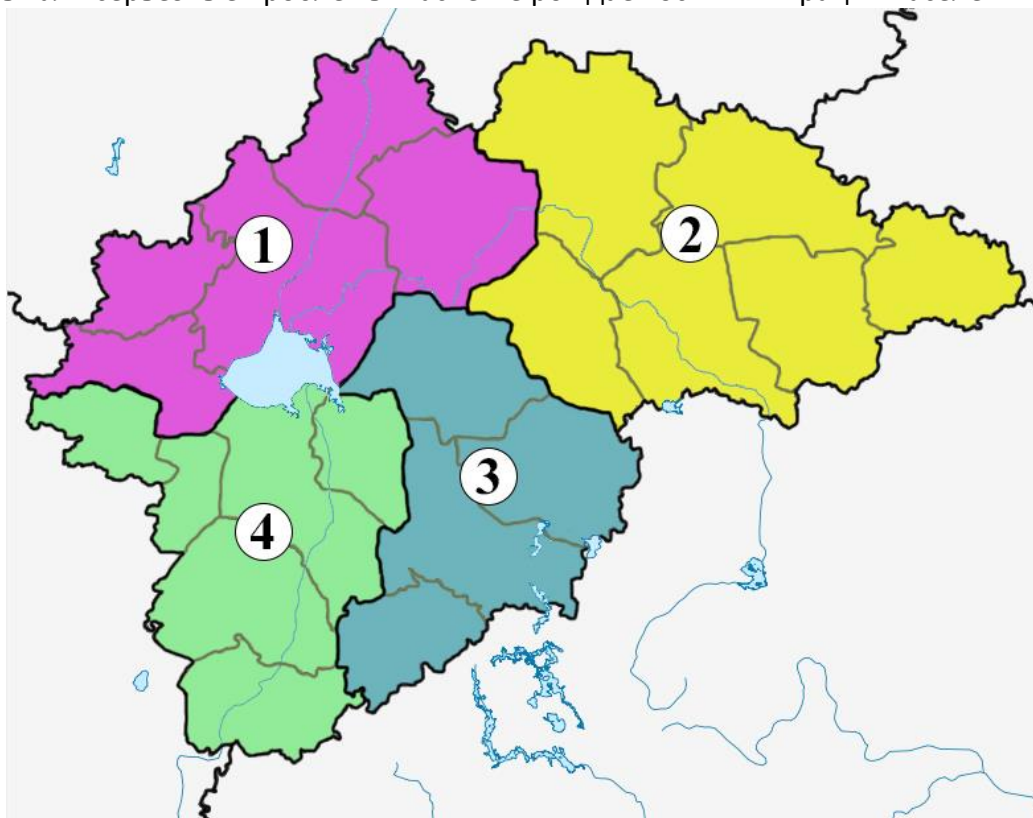


Рис. 4. Карта агломераций муниципальных образований Новгородской области с учетом типа демографической среды: 1 – Новгород-Чудовская; 2 – Боровичско-Окуловская; 3 – Валдайско-Крестецкая; 4 – Заильменская

В 2019 году ситуация благоприятно поменялась (рисунок 3), так как в данном периоде наблюдается выравнивание территорий по признаку - результативность деятельности органов местного самоуправления в реализации приоритетных проектов в контексте национального проекта «Демография». Так, лидерами в рейтинге стали муниципальные районы, представляющие все четыре сформированные авторами территориальные агломерации: Новгород-Чудовская (Батецкий муниципальный район), Боровичско-Окуловская (Хвойинский муниципальный район), Валдайско-Крестецкая (Валдайский муниципальный район) и Заильменская (Парфинский муниципальный район). Данный факт свидетельствует о том, что в каждой территориальной единице

(агломерации) имеется структурный элемент, обладающий инструментарием результативного достижения целевых показателей.

В заключение следует отметить, что готовность муниципальных образований-лидеров масштабировать опыт реализации проектных мероприятий в рамках демографической политики позволит снизить отрицательные эффекты «трения» территориальных пространств внутри сформированных агломераций, а также усилить сценарий «развития» агломераций.

Список литературы

1. Pritula O. D., Davydova S. G., Fetisova G. V. Comparative characteristics of approaches to differentiation of elements of territorial socioeconomic systems / Contemporary issues of economic development of Russia: challenges and opportunities: the international scientific and practical conference (Великий Новгород, 12-13 декабря 2018 г.) / The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS. - Published by the Future Academy, 2019. - С. 464-473.
2. Правительство Новгородской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mgu.novreg.ru/proektnoe-upravlenie-v-organakh-mestnogo-samoupravleniya.html> (дата обращения: 28.05.2020).