

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2019, №6, Том 11 / 2019, No 6, Vol 11 <https://esj.today/issue-6-2019.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/26ECVN619.pdf>

DOI: 10.15862/26ECVN619 (<http://dx.doi.org/10.15862/26ECVN619>)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Аитова Ю.С. Анализ государственной политики России в сфере регулирования демографических процессов // Вестник Евразийской науки, 2019 №6, <https://esj.today/PDF/26ECVN619.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/26ECVN619

For citation:

Aitova Ju.S. (2019). Analysis of the Russian Federation's policy in regulation of demographic processes. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 6(11). Available at: <https://esj.today/PDF/26ECVN619.pdf> (in Russian) DOI: 10.15862/26ECVN619

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания № 007-00256-18-01 ИСЭИ УФИЦ РАН на 2019 г.

УДК 314

ГРНТИ 05.11.15

Аитова Юлия Сергеевна

ФГБНУ «Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук», Уфа, Россия
Институт социально-экономических исследований – обособленное структурное подразделение
Сектор экономико-математического моделирования
Младший научный сотрудник
E-mail: yushaaitova@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8798-3078>
РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=969857

Анализ государственной политики России в сфере регулирования демографических процессов

Аннотация. В статье рассматривается проблема депопуляции в Российской Федерации. Так, в течение 2018 года численность населения страны сократилась на 99,7 тыс. чел. Данное обстоятельство обусловлено в совокупности результатами естественного и механического движения населения. Естественная убыль по итогу 2018 года составила 224,6 тыс. чел., в то время как миграционный прирост – 124,9 тыс. чел., что определило причины сокращения численности населения. В данных условиях возрастает роль проведения эффективной демографической и, в частности, миграционной политики государства. На сегодняшний день в Российской Федерации разработан и реализуется комплекс нормативно-правовых документов, направленных на решение указанных проблем. Автором проанализированы основные документы, отражающие целевые ориентиры и приоритетные направления демографической и миграционной политики государства на будущий период. По результатам анализа выявлен ряд недостатков, касающихся в том числе содержательной части документов, несогласованности документов одной направленности, недостаточного внимания к проблемам внутрироссийской миграции населения, низкой эффективности реализации мероприятий и т. д. В этой связи возникает необходимость внесения определенных корректировок в рассмотренные документы, а также разработка и организация мероприятий, направленных на повышение эффективности их реализации, в том числе, создание благоприятных условий для потенциальных мигрантов в регионах Российской Федерации. Помимо этого, представляется необходимым разработать отдельный документ, посвященный решению проблем неравномерного пространственного распределения населения на территории страны, в том числе, за счет сокращения уровня социально-экономической региональной дифференциации.

Ключевые слова: естественная убыль; миграция населения; численность населения; пространственное распределение населения; демографическая политика Российской Федерации; миграционная политика Российской Федерации; целевые показатели

В период 2012-2018 годов в Российской Федерации наблюдалось увеличение численности населения, при этом, основным фактором роста оставалось положительное миграционное сальдо (рис. 1). В то же время для 2013–2015 гг. характерен естественный прирост населения, так, в 2013 году на него приходилось 7 % от общего прироста, в 2014 – 10 %, в 2015 – 12 %. В процессах миграции населения сохранялась динамика увеличения числа прибывших до 2015 года и последующая стабилизация показателя на уровне, составляющим в среднем 580 тыс. чел. ежегодно [1]. В свою очередь, возросло число выбывших со 122,8 тыс. чел. в 2012 году до 440,8 тыс. чел в 2018 году (2010–2011 год не учитывается по причине изменения методики учета выбывших). Данные обстоятельства привели к уменьшению значения миграционного сальдо. Начиная с 2016 года в Российской Федерации наметилась тенденция депопуляции населения, и если естественную убыль до недавнего времени компенсировал миграционный приток, то за 2018 год численность населения страны сократилась на 99,7 тыс. чел. ввиду превышения значения естественной убыли населения над миграционным приростом.

На сегодняшний день в рамках решения указанных проблем на территории Российской Федерации разрабатываются и реализуются различные документы в области демографической политики государства [2; 3]. В сложившихся обстоятельствах представляется целесообразным проанализировать главные документы в данной сфере на предмет основной направленности, набора целевых показателей и степени их реализации. Стоит отметить, что состав рассмотренных документов не является исчерпывающим, однако, на наш взгляд, представляет собой совокупность основополагающих документов, которые отражают основной ориентир и приоритеты демографической и миграционной политики государства на будущий период.

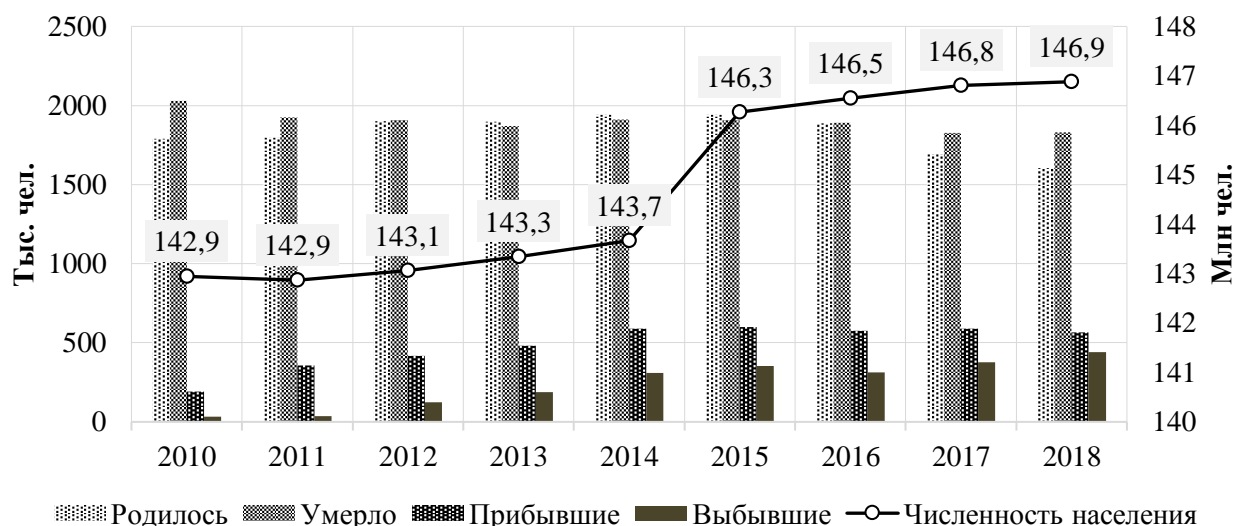


Рисунок 1. Динамика численности населения России с учетом естественного и миграционного прироста за 2010–2018 гг. (составлено автором по данным Росстата)

На сегодняшний день, целью государственной демографической политики Российской Федерации является стабилизация и увеличение численности населения за счет сокращения уровня смертности, роста рождаемости и регулирования внешней и внутренней миграции

населения¹. На рис. 2 представлены основные нормативно-правовые акты в области государственной демографической и миграционной политики с разбивкой последней на 2 уровня, а также их целевые ориентиры. В скобках указано число целевых демографических и миграционных показателей соответственно, ниже представлены целевые показатели с указанием их плановых значений на 2020 год (за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, данные указаны на 2019 год).

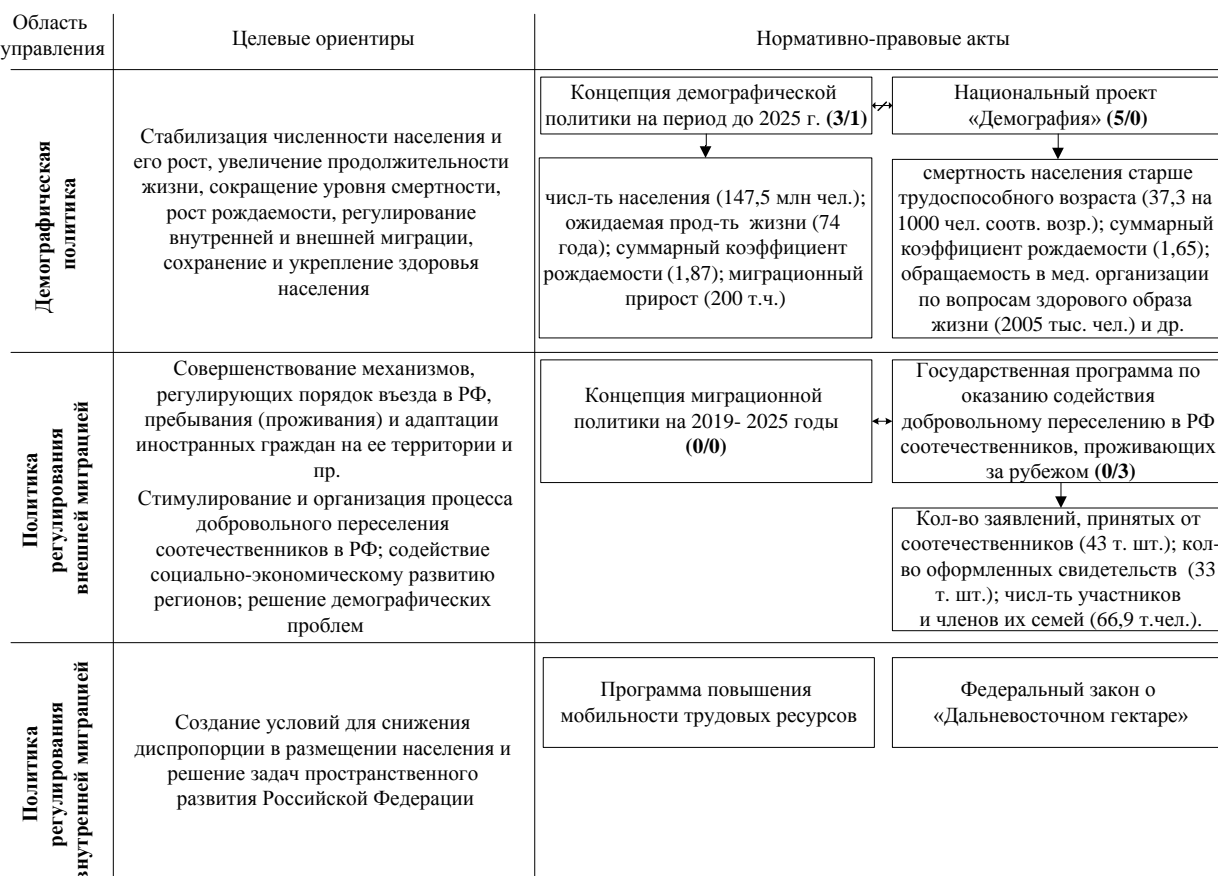


Рисунок 2. Нормативно-правовая база регулирования демографических и миграционных процессов в Российской Федерации (составлено автором)

В 2007 году утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года². Данным документом определяется основная стратегическая цель развития демографической политики страны, указанная ранее. Согласно плану мероприятий Концепции³ обозначен ряд целевых индикаторов на 2020 год, указанных на рис. 2. Стоит отметить, что на конец 2018 года численность населения страны составила 146,8 млн чел.,

¹ Демографическая политика Российской Федерации на период до 2025 года. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/6> (дата обращения: 25.09.2019).

² Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 09.10.2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) // СПС «Консультант Плюс».

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 14.04.2016 № 669-р // Электронный ресурс // СПС «Консультант Плюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения 20.09.2019).

ожидаемая продолжительность жизни – 72,91 года, суммарный коэффициент рождаемости – 1,579, миграционный прирост – 124,9 тыс. чел. Подведение результатов достижения целевых значений данных индикаторов предстоит в 2021 году, однако, уже на сегодняшний день становится понятной невозможность достижения большинства целевых значений указанных индикаторов, на что также обращают внимание Ростовская Т.К. и Сигарева Е.П. [4].

В свою очередь, в 2018 году приняты 12 национальных проектов, представляющие собой приоритетные направления развития страны в разрезе основных сфер жизнедеятельности общества. Одним из них является национальный проект «Демография»⁴. Реализация проекта направлена на достижение следующей цели – «увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет», большая часть остальных целевых показателей проекта связана с ведением населением здорового образа жизни. В документе также представлен показатель суммарного коэффициента рождаемости, прогнозируемый на уровне 1,65 детей на 1 женщину к 2020 году. В данном случае наблюдается расхождение значений аналогичного показателя с ранее указанным в Концепции. Кроме того, в рамках оценки результативности данного нацпроекта возникают риски качественной оценки достижения показателей, связанных с ведением населением здорового образа жизни, ввиду отсутствия их более ранних значений в открытом доступе. Помимо этого, в числе целевых установок отсутствуют иные важные демографические показатели, в частности, относящиеся к миграции населения как к демографическому процессу, вносящему существенный вклад в прирост численности населения страны.

Отдельным документом, определяющим основные цели, задачи и приоритеты системы регулирования миграционных процессов в стране, является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы⁵. В рамках исполнения данной Концепции утвержден план реализации мероприятий на 2019–2021 гг.⁶ Концепция и план мероприятий по ее реализации не содержат целевых показателей. Также стоит отметить, что представленная в Концепции формулировка цели не соответствует общепринятым принципам целеполагания в стратегических документах, в частности, не отвечает требованиям измеримости и конкретности [5]. В документе подтверждаются проблемы пространственного расселения населения и особенностей миграционного поведения внутрироссийских мигрантов, угрозы национальной безопасности пограничных территорий, проблема притока низкоквалифицированных специалистов и оттока квалифицированных кадров и т. д. Однако не представлен реальный механизм решения данных проблем, также отсутствуют индикаторы достижения мероприятий и их количественное выражение. Более того, по большей части данная Концепция определяет вектор государственной политики в сфере международной миграции, практически игнорируя важнейшее направление – проблемы внутрироссийского пространственного распределения населения. Таким образом, большинство мероприятий, представленных в Концепции направлены на упрощение пребывания иностранных граждан на территории страны, в том числе, для соотечественников, проживающих за рубежом [6].

В рамках решения задачи привлечения на территорию страны мигрантов со знанием русского языка, традиций и особенностей нашей страны, в 2006 году была разработана

⁴ Паспорт национального проекта «Демография» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) // СПС «Консультант Плюс».

⁵ Указ Президента Российской Федерации «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 31.10.2018 № 622 // СПС «Консультант Плюс».

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 22.02.2019 № 265-р // СПС «Консультант Плюс».

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁷, а также план мероприятий по ее реализации⁸. Первоначально реализация Программы осуществлялась на территории 12 субъектов Федерации: Приморского, Хабаровского, Красноярского края, Амурской, Иркутской, Новосибирской, Тюменской, Калужской, Липецкой, Тамбовской, Тверской и Калининградской областей [7]. На сегодняшний день список регионов расширен до 76, не участвуют в Программе оставшиеся 9 – Белгородская и Московская области, города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, а также Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Крым и Чукотский автономный округ. Во всех субъектах разработаны региональные программы на основе указанной ранее федеральной. Несмотря на большой выбор территорий в любой части страны, наиболее привлекательным для участников Программы остается Центральный федеральный округ, являющийся центром притяжения населения как в процессах международной, так и внутрисероссийской миграции. За период 2012–2018 гг. в Центральный федеральный округ переселилось 43 % соотечественников от числа участвующих в Программе. В то же время в Сибирский федеральный округ переселилось более 17 %, в Северо-Западный – 9 %, Приволжский и Уральский – около 10 %, в Дальневосточный – 6 %, Южный – 4 %, Северо-Кавказский – 1 %. Следует отметить, что с 2015 года по настоящее время наблюдается сокращение участников Программы. Данная динамика, а также распределение участников Программы по федеральным округам представлены на следующем графике (рис. 3).

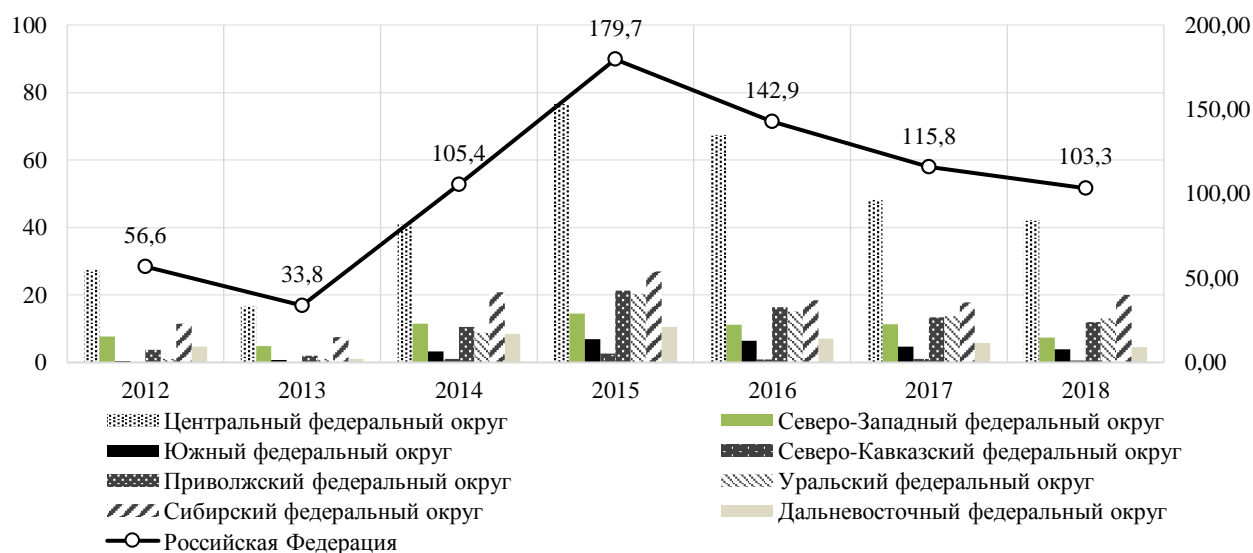


Рисунок 3. Распределение участников Программы по федеральным округам за период 2012–2018 гг., тыс. чел. (составлено автором по данным Росстата)

В рамках Программы обозначены приоритетные для заселения территории. В их число входят Республика Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Республика Саха (Якутия) и Иркутская область. Практически все данные регионы относятся к

⁷ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. № 637 // СПС «Консультант Плюс».

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом на 2017–2019 годы» от 28.07.2017 № 1636-р (ред. от 27.10.2018) // СПС «Консультант Плюс».

Дальневосточному федеральному округу. При этом доля переселившихся соотечественников на данную территорию, как ранее указано, составляет всего 6 % в период 2012–2018 гг., более того, наблюдается тенденция к её снижению. Это происходит несмотря на ряд проводимых мероприятий по увеличению миграционного притока в дальневосточные регионы, в том числе в рамках данной Программы (расширенный список государственных гарантий). Тем не менее, региональные программы субъектов Дальнего Востока реализуются с высокой степенью достижения целевых показателей, что может говорить об их эффективности. Однако, на наш взгляд, важным несовершенством ряда данных программ является отсутствие ежегодной корректировки значений плановых показателей на последующие периоды исходя из сложившейся ранее тенденции.

Стоит отметить, что условиях российской действительности обострились проблемы пространственного распределения населения страны на ее территории [8]. Все регионы Российской Федерации (за исключением 11 – Воронежской, Московской, Ярославской, Калининградской, Тюменской, Новосибирской областей, г. Санкт-Петербурга, г. Москвы, Республики Адыгея, Краснодарского края, Республики Ингушетия и Республики Татарстан) теряют население в результате межрегиональной миграции. Таким образом, решение данной проблемы должно стать первоочередным, в том числе в рамках снижения уровня дифференциации регионов по социально-экономическому развитию.

Сегодня регулирование внутрироссийских миграционных потоков представлено в большей степени мероприятиями по привлечению населения в северные и дальневосточные регионы. Одним из документов в данной области является утвержденная в 2015 году Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации Программа повышения мобильности трудовых ресурсов⁹, на основе которой также разработаны региональные программы. К числу регионов, участвующих в Программе, относятся Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Вологодская, Калужская, Магаданская, Сахалинская, Тамбовская и Ульяновская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. За весь период реализации данной Программы в представленные регионы было привлечено 1 720 человек, в то время как миграционный отток составил порядка 226,5 тыс. человек. Итоги реализации Программы представляют собой явное несоответствие результатов ожиданиям разработчиков документа. В рамках увеличения миграционного притока в данные регионы, в частности, на постоянную основу, необходимо проведение мероприятий по популяризации возможности трудоустройства в северных регионах с частичной поддержкой государства при переезде и приобретении жилья.

Помимо рассмотренных документов в Российской Федерации также реализуются положения Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 18.07.19) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа», направленный на решение проблем оттока населения с Дальнего Востока¹⁰. Согласно данному закону любой гражданин Российской Федерации и участник Программы переселения соотечественников

⁹ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении Типовой региональной программы повышения мобильности трудовых ресурсов» от 4 июня 2015 г. № 343н // СПС «Консультант Плюс».

¹⁰ Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 18.07.19) // СПС «Консультант Плюс».

может получить земельный участок в безвозмездное пользование для жилого строительства, ведения фермерского хозяйства или предпринимательской деятельности с получением возможной государственной поддержки. Аналогичный программы с некоторыми отличиями действует на территории Вологодской области также для всех граждан, в Костромской и Ленинградской – для фермеров. В целом, на сегодняшний день пока рано говорить об эффективности данных программ, однако, число участников составляет более 76 тыс. чел., что на наш взгляд, демонстрирует интерес граждан Российской Федерации к освоению таких земель.

Кроме указанных в работе инструментов регулирования внутренних миграционных процессов в Российской Федерации также действует система районных коэффициентов, стажевых надбавок и иных видов доплат или льгот и т. д. При этом, несмотря на прилагаемые усилия государственных властей по привлечению населения в дальневосточные регионы, остается ряд сдерживающих факторов для потенциальных мигрантов. К ним, в первую очередь, относятся климатические особенности, отдаленность территории от центральной части страны, высокая стоимость проживания (высокие цены на продукты питания, аренду помещения, стоимость коммунальных услуг и пр.), неразвитая социальная инфраструктура и пр. В рамках повышения привлекательности дальневосточных регионов и сокращения оттока населения необходимо проводить мероприятия по улучшению социально-экономических условий, введению различных (не только материальных) видов поддержки для планирующих работать и проживать на территории данных регионов, также рассмотреть возможности использования вахтового метода работы как предпосылки для наиболее вероятного последующего переезда вместе с семьей.

Исходя из проведенного анализа основных документов в сфере демографической и миграционной политики Российской Федерации, был выявлен ряд недостатков: несогласованность целей документов, низкая точность прогнозных оценок целевых индикаторов, противоречие значений целевых показателей или их отсутствие, недостаточное внимание к решению проблем внутрироссийской миграции, низкая эффективность реализации программных документов. Выявленные проблемы являются взаимосвязанными и подразумевают применение комплексного подхода к их устранению [9]. Одним из возможных решений может стать создание единой информационной системы, основанной на общем информационном поле государственных нормативно-правовых актов с применением модельного инструментария. С помощью данной системы предлагается устранить противоречия и несогласованность различных документов, в том числе, в постановке целей и значений аналогичных показателей с помощью применения информационных технологий.

Таким образом, в условиях сохранения тенденции депопуляции [10], важную роль восполнения численности населения занимают миграционные процессы. На сегодняшний день система управления миграционными процессами на территории России не в полной мере позволяет достичь желаемых результатов – обеспечить приток квалифицированных специалистов, сократить отток российских граждан за рубеж, решить задачу создания системы оптимального распределения населения на территории и т. д. В этой связи необходимо внести ряд доработок в действующие нормативно-правовые акты, в частности, согласовать значения целевых показателей в документах одной направленности, при отсутствии добавить их, скорректировать программные документы с целью повышения эффективности их реализации, в частности, провести мероприятия по более широкому освещению среди населения возможностей трудоустройства в других регионах и мерах государственной поддержки и пр. Отдельно следует выделить целесообразность разработки единого программного документа о регулирующем воздействии государства на внутрироссийские миграционные процессы с целью оптимального распределения населения по территории страны. В целом для решения указанных проблем необходима реализация комплекса мер по социально-экономическому

развитию регионов страны, в том числе, с целью повышения их миграционной привлекательности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Миляева Ю.В., Винокурова А.В. Основные тенденции миграционных процессов в современной России // СКИФ. Вопросы студенческой науки. 2017. № 9. С. 120–125.
2. Зраева И.М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2. С. 153–156.
3. Леляков А.С. Правовое регулирование миграционных процессов в России // Юридическая мысль. 2017. № 1. С. 53–59.
4. Ростовская Т.К., Сигарева Е.П. Проблемы реализации государственных программ, связанных с демографическим и миграционным потенциалом // Государственный советник. 2019. № 1. С. 25–32.
5. Антипин И.А. Определение миссии и целей развития территории: единые правила стратегирования // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 8(61). С. 53–58. DOI: 10.24158/per.2018.8.10.
6. Сазонова О.А., Сазонова Н.В. Миграционная политика: административно-правовой аспект // STUDIA HUMANITATIS. 2018. № 2. С. 13.
7. Кириллова Е.К. Государственная программа по переселению соотечественников: преемственность и некоторые итоги // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2009. С. 566–594.
8. Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Пространственная мобильность населения России: кластерный и факторный анализ // Известия Уфимского научного центра Российской академии наук. 2019. № 3. С. 61–68.
9. Бормотова Т.М. Управления миграционными процессами в России: возможности совершенствования // Социосфера. 2018. № 2. С. 172–174.
10. Бекетов Н.В., Денисова А.С., Елшина И.А. Основные приоритеты формирования государственной демографической политики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2008. Т. 4. № 5(26). С. 10–21.

Aitova Julia Sergeevna

Ufa Federal research center Russian academy of sciences, Ufa, Russia
Institute of social and economic research is a separate structural subdivision
E-mail: yushaaitova@gmail.com

Analysis of the Russian Federation's policy in regulation of demographic processes

Abstract. The problem of depopulation in the Russian Federation is considered in this article. The population of the country decreased by 99.7 thousand people during 2018. This circumstance occurred as a result of the natural and mechanical population movement. The natural population decline amounted to 224,6 thousand people, while the migration increase amounted to 124,9 thousand people at the end of 2018, which determined the reasons for population decrease. In these terms, the role of effective demographic and, in particular, migration policy of the state increases. At the present time, a set of legal documents aimed at solving these problems has been developed and implemented in the Russian Federation. The author analyzes the main documents reflecting the targets and priorities of the state demographic and migration policy for the future period. A number of shortcomings were identified. They include the problems of the content of the documents, inconsistency of documents of one direction, insufficient attention to the problems of internal Russian migration, low efficiency of measures, etc. In this regard, the need to make certain adjustments to the documents under consideration arises. It is also necessary to develop and organize measures aimed at improving the effectiveness of their implementation, including the creation of conducive conditions for potential migrants in the regions of the Russian Federation. In addition, it seems necessary to develop a separate document dedicated to solving the problems of uneven distribution of the population in the country, including by reducing the level of socio-economic regional differentiation.

Keywords: natural population decline; migration; population; resettlement; Demographic policy of the Russian Federation; Migration policy of the Russian Federation; targets