

УДК 314:351

© Владимир Викторович Калмыков

доцент, д-р экон. наук, профессор,
кафедры государственного и
муниципального управления
Владимирского филиала РАНХиГС

Kalmykov Vladimir V.

Doctor of Economic Sciences,
Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

© Калмыкова Ирина Юрьевна

доцент, канд. экон. наук, доцент
кафедры государственного и
муниципального управления
Владимирского филиала РАНХиГС

Kalmykova Irina U.

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: в статье рассматриваются основные тенденции развития демографических процессов в Российской Федерации и Владимирской области, проведен сравнительный анализ основных демографических показателей: смертности, рождаемости, средней продолжительности жизни, миграции, а также организационно-правовых основ реализации государственной демографической политики, дана оценка эффективности механизмов государственного управления демографическими процессами развития территории, внесены предложения по ее совершенствованию.

Annotation. The article discusses the main trends in the development of demographic processes in the Russian Federation and the Vladimir region, a comparative analysis of the main demographic indicators: mortality, fertility, life expectancy, migration. The author analyzes the organizational and legal basis for the implementation of the state demographic policy, assesses the effectiveness of the mechanisms of state management of demographic processes of development of the territory, makes proposals to improve their efficiency.

Ключевые слова: демографические процессы, государственное регулирование, развитие территории, государственная демографическая политика, эффективность механизмов государственного управления.

Keywords: Demographic processes, state regulation, territory development, state demographic policy, efficiency of public administration mechanisms.

Стратегическим направлением государственной политики Российской Федерации в XXI веке является политика сбережения населения, повышение качества жизни россиян. Решение демографической проблемы является ключевым фактором социально-экономической модернизации страны и ее регионов.

Россия занимает 9-е место в мире по численности населения, а по территории является самой большой страной мира. Численность населения Российской Федерации (по данным Всероссийской переписи населения) составляла в 2002 году - 145,2 миллиона человек; в 2010 году - 142,9 миллиона человек¹.

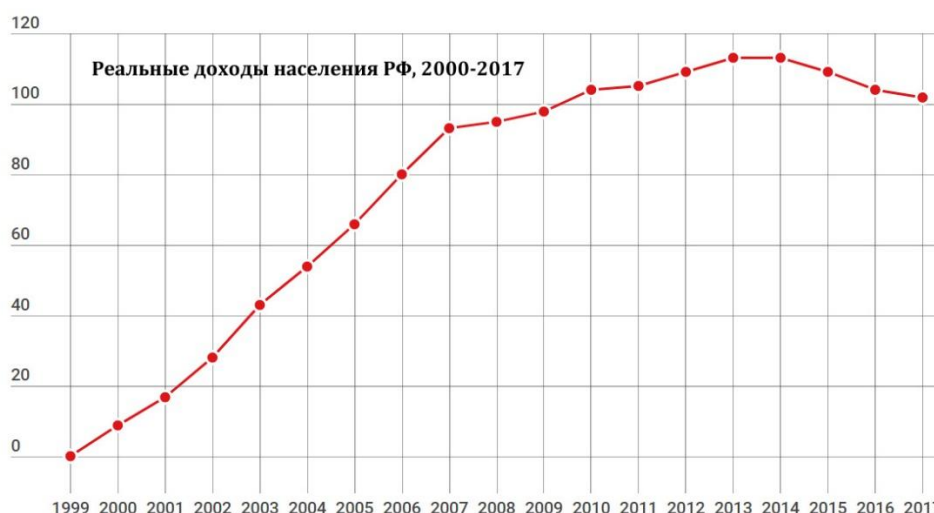
¹ Глушкова В. Г., Хорева О. Б. Региональная экономика. Демографическая и миграционная политика: учебное пособие. - М. : КНОРУС, 2016. С. 24.

На данный момент общая численность населения Российской Федерации (с учетом населения Республики Крым) составляет 146 450 019 человек². Однако средний показатель плотности населения в России - низкий, по состоянию на 2018 год он составляет 8,58 чел./км². Наблюдается неравномерное распределение населения по субъектам Российской Федерации. Федеральная служба государственной статистики регистрирует самую низкую плотность населения среди субъектов Российской Федерации в Чукотском автономном округе (0,07 чел./км²). Самая высокая плотность населения зарегистрирована в городах Москве (4880,95 чел./км²), Санкт-Петербурге (3818,07 чел./км²) и Севастополе (505,17 чел./км²), а также в Московской области (169,29 чел./км²) и Ингушетии (134,46 чел./км²)³.

Российская Федерация при всех сложностях социально-экономического развития является одной из богатейших стран мира, обладающей важнейшими стратегическими ресурсами, высоким интеллектуальным потенциалом, развивающейся системой цифровых технологий, огромными территориями нетронутых экосистем, мощным оборонным потенциалом. Анализ современных тенденций государственного строительства и социально-экономического развития Российской Федерации за 25 лет позволяет сделать вывод, что страна в значительной мере преодолела последствия национального кризиса 90-х годов XX в., сохранила свою государственность и постепенно выходит из состояния стагнации мирового социально-экономического кризиса 2008-2014 гг.

Эти объективные тенденции отражены в Послании Президента Российской Федерации Путина В. В. Федеральному Собранию РФ⁴.

Однако за данный период не удалось решить стратегическую задачу государственной политики – обеспечить высокий уровень и качество жизни всем социальным группам населения Российской Федерации. Объективно необходимо отметить, что по сравнению с 2000 годом количество россиян с доходами ниже прожиточного минимума сократилось с 42 миллионов человек до 20 миллионов. Повысился и минимальный прожиточный уровень жизни россиян. За это период выросли доходы населения⁵.



Источник: Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 10.08.2018).

² Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 18.02.2018).

³ URL: http://countrysmeters.info/ru/RUSSIAN_federation (дата обращения: 05.03.2018).

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 01.03.2018 // Рос. газ. – 2018. – № 46.

⁵ Там же.

Рис. 1. Динамика роста реальных доходов населения Российской Федерации с 1999 г. до 2017 г.

Начиная с 2007 года в Российской Федерации наметились определенные тенденции к росту показателей рождаемости, сокращению смертности и увеличению продолжительности жизни. Темпы роста средней продолжительности жизни в России в настоящее время являются одними из самых высоких в мире. Увеличилась продолжительность жизни более чем на семь лет, в настоящее время она составляет 73 года⁶. Решающую роль в формировании статуса государства в текущем веке будет играть численность населения и качество жизни граждан⁷.

Однако из-за последствий социально-экономического кризиса с 2014 года динамика роста уровня жизни населения меняется, в течение 4 лет реальные доходы населения системно падают, что привело к росту уровня бедности, за чертой которой находится 1/6 жителей страны⁸.

Данные тенденции являются достаточно тревожными для анализа развития демографического ресурса Российской Федерации, так как они накладываются на объективные характеристики изменения демографического потенциала страны, связанного с убытием населения в период с 1991 по 1999 год (естественное убытие, невозвратные миграции).

Несмотря на заметные позитивные результаты последних 15 лет, демографические перспективы страны остаются неоднозначными. В 2017 году, например, численность населения в трудоспособном возрасте сократилась почти на миллион. Сохранение данных тенденций в ближайшее время может стать серьезным ограничением для экономического роста и социального развития страны. Следовательно, обе цели государственной политики предстоящего десятилетия: обеспечение устойчивого естественного роста численности населения России и повышение качества жизни каждого жителя страны - объединились в единую стратегическую цель - сбережение народонаселения⁹.

Категория «сбережение народа» в широком смысле включает в себя сохранение или умножение не только числа людей, его составляющих, но и их здоровья и благополучия, интеллектуального и нравственного потенциала общества и каждого отдельного человека, способности народа к успешному освоению всех мировых достижений и активному участию в их развитии¹⁰.

Демографическое законодательство, как и все другие отрасли права, базируется на Конституции РФ¹¹, которая определяет основы общественного и государственного устройства, систему государственных органов, порядок их образования и взаимоотношений со всеми субъектами общества и отдельными гражданами. Основные направления современной российской демографической политики первоначально были заложены в 2000 году в Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. В Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года, принятой в 2007 г., определены задачи государственной демографической политики: стабилизация численности населения к 2015 году на уровне 142 - 143 млн. человек, рост к

⁶ URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messegas/56957/> (дата обращения: 05.08.2018).

⁷ Холостова Е. И. Социальная политика: учебник для бакалавров / под ред. Е. А. Холостовой, Г. И. Климантовой. - М. : Юрайт, 2015. С. 235.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 01.03.2018 // Рос. газ. - 2018. - № 46.

⁹ URL: http://countrysmeters.info.ru/RUSSIAN_federation (дата обращения: 05.03.2018).

¹⁰ Вишневский А. Сбережение населения или депопуляция России? - М. : Государственный университет ВШЭ, 2010.

¹¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2009. - № 4, ст. 445.

2025 году до 145 млн. человек, увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 году до 70 лет, к 2025 году - до 75 лет. Данные цели практически достигнуты к 2018 году¹².

В настоящее время целевые ориентиры сформулированы в ряде важнейших нормативных правовых и программных документов Российской Федерации, таких как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹³, Указы Президента Российской Федерации «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»¹⁴ и «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁵.

Считаем целесообразным провести работу по разработке и принятию федерального закона Российской Федерации, который закрепит концептуальные правовые нормы государственного регулирования демографических процессов в Российской Федерации.

Демографические процессы представляют собой количественные и качественные изменения структуры населения определенной территории за счет естественного и миграционного движения. Эти процессы напрямую и косвенно воздействуют на экономическое и социальное развитие государства, территории регионов и муниципальных образований, что обуславливает необходимость регулирования демографических процессов.

Государственное регулирование демографических процессов представляет собой целенаправленное воздействие органов государственного управления на процессы воспроизводства населения с целью сохранения или изменения численности и структуры населения. Система государственного регулирования демографических процессов представляет собой комплексный механизм, включающий совокупность правовых норм, методов и инструментов, посредством которых государственные органы осуществляют воздействие на демографические и миграционные процессы. В настоящее время такая система не создана.

Основными источниками финансирования являются средства федерального бюджета и средства бюджетов субъектов Российской Федерации. Федеральный закон РФ от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год»¹⁶ предусматривает его дефицит 1,37 % ВВП, доходы запланированы на уровне 15 257,8 млрд. рублей, расходы – 16 529,2 млрд. рублей. Бюджет сформирован исходя из прогнозируемого объема ВВП 97 462,0 млрд. рублей и уровня инфляции, не превышающего 4,0 процента.

Одним из приоритетных направлений расходования бюджетных средств является обеспечение социальных обязательств государства. Так, например, в 2018 году направлено на финансирование государственных программ: «Развитие здравоохранения» - 311,1 млрд. рублей, «Развитие образования» - 502,3 млрд. рублей, «Социальная поддержка граждан» - 1327,8 млрд. рублей. В 2018 году размер материнского (семейного) капитала останется на прежнем уровне и составит 453 026 рублей. Установлена величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии на 2018 год в размере 8 703,0 рубля.

¹² Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 42, ст. 5009.

¹³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2016. - № 1, ч. II, ст. 212.

¹⁴ О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 606 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ О федеральном бюджете на 2018 год: федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2017. - № 50, ч. I, II, III, ст. 7533.

Необходимо отметить, что даже в нынешних достаточно непростых социально-экономических условиях государство выделяет немалые деньги на заявленные приоритеты в социальной сфере, понимая, что за государственными расходами стоят люди, их семьи, их здоровье, образование, духовное развитие, повседневная жизнь и планы на будущее. Но этого недостаточно, особенно в условиях падения доходов населения.

Разработка и практическое применение новых механизмов государственного регулирования демографических процессов позволит повысить эффективность и результаты предпринимаемых государством мер. Например, безусловно, необходимое введение мер поддержки рождения детей второй и более очереди несколько ослабило внимание к рождению первенцев, что в условиях распространенности в молодежной среде идеологии «добровольной бездетности» является серьезной проблемой. В такой ситуации государству важно поддержать рождение первенцев. Остро встает вопрос о необходимости официального признания репродуктивного труда как вида трудовой деятельности, требующего соответствующих компетенций и оплаты.

Первые шаги в этом направлении государством сделаны. Так, с 1 января 2018 года вступил в силу новый закон, позволяющий получать пособие на первого ребенка. Федеральный закон № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»¹⁷ принят Государственной думой 21.12.2017, одобрен Советом Федерации 26.12.2017 и подписан Президентом 28.12.2017 года. И уже с 1 января 2018 года он вступил в силу. Новый закон призван поддержать молодые семьи, в которых родился первенец. Важным является переход государства к работе по формированию репродуктивных установок молодого поколения с привлечением в первую очередь воспитательного ресурса системы образования, средств массовой информации, социальных служб, общественных организаций. Необходимы системные меры, направленные на улучшение репродуктивного здоровья. Доля бесплодных браков составляет в настоящее время 15-20 % (в 2017 г. году около 7 млн. супружеских пар обратились в соответствующие медицинские учреждения по поводу бесплодия). Лечение бесплодия позволило бы увеличить число родившихся детей при прочих равных условиях на 15-20 % примерно за три года (при сроке лечения от бесплодия 3 года), или примерно по 5-6 % в год. Решение данных вопросов должно взять на себя государство.

Государственная демографическая политика складывается из декларируемых государством целей, принципов, приоритетных задач и конкретных мер, а также из правовых, финансовых, организационных, институциональных, информационных, научных, пропагандистских, кадровых механизмов ее реализации¹⁸.

В настоящее время остро стоит вопрос о разработке стратегии демографического развития Российской Федерации, одобренной обществом. В основу данной стратегии должны быть положены принципы социальной справедливости. Она должна включать комплекс социально-экономических мер государства, предприятий, органов местного самоуправления, направленных на защиту населения от безработицы, роста цен, падения доходов, защиту людей, оказавшихся в сложных жизненных ситуациях, молодежи и детей, людей пенсионного возраста от рисков рыночной экономики.

Важнейшей компонентой демографической политики сегодня становится снижение смертности, иными словами, направленность усилий на сохранение уже рожденных, то есть сбережение населения. Социально-демографическая структура может существенно различаться, носить прогрессивный и регрессивный характер. Прогрессивный тип демографической структуры характеризуется такими параметрами, как:

¹⁷ О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей: федеральный закон от 28.12.2017г № 418-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. - № 1, ч. 1, ст. 2.

¹⁸ Холостова Е. И. Указ. соч. С. 236.

- рождаемость выше смертности;
- число детей больше количества стариков;
- пропорциональное соотношение мужчин и женщин;
- количество женщин репродуктивного возраста.

В 2017 году уровень рождаемости в России снизился сразу на 10,7 %, как следует из отчета Росстата. По подсчетам ведомства, за год в стране родились примерно 1,69 млн. детей, что более чем на 203 тыс. меньше, чем в 2016-м. В 2017 г. умерли 1,824 млн. человек, что 63,3тыс. меньше, чем в 2016 г.¹⁹ Сокращается количество женщин репродуктивного возраста (по прогнозам Росстата до 2032 г. сократиться на 28 %). В то же время российский рынок труда теряет привлекательность для мигрантов, и, следовательно, международная миграция не сможет компенсировать снижение численности населения. В ряде субъектов Российской Федерации демографическая ситуация продолжает ухудшаться.

Например, во Владимирской области, по данным Росстата, за первую половину 2018 года индекс рождаемости упал более чем на 3,2 %, а число умерших превысило число родившихся почти в 1,8 раза. Число зарегистрированных браков уменьшилось на 7,6 %, разводов увеличилось на 2,6 %. Миграционная убыль населения в первом полугодии 2018 года увеличилась на 17,3 %²⁰. Данные процессы достаточно устойчивы, необходимы кардинальные меры для их изменения, объединение усилий государства. органов местного самоуправления, общества и бизнеса региона.

Россия вступила в сложную фазу демографического развития, которая характеризуется депопуляцией и интенсивным старением населения. Продолжительность жизни является невероятно ценным ресурсом, который дает возможность переосмыслить весь жизненный цикл, а не только старший возраст. Например, в условиях, когда молодые люди ожидают, что проживут более долгую жизнь, они могут планировать начало карьеры позднее и больше жизненного времени использовать на создание семьи, это также улучшит демографическую ситуацию.

Возможности, возникающие в связи с увеличением продолжительности жизни, в значительной степени будут зависеть от одного ключевого фактора – здоровья. Основные принципы системы *здорового старения* определяют общую цель для всех заинтересованных сторон: оптимизировать функциональную способность, которая является важной, так как гарантирует пожилым делать то, что они считают ценным. Это включает: удовлетворение основных потребностей; возможность учиться, развиваться и принимать решения; сохранять мобильность; устанавливать и поддерживать отношения²¹.

Закат индустриальной цивилизации порождает новые весьма опасные тенденции в эволюции семьи: ускорение темпов урбанизации; расточительное природопользование и нарастание экологических угроз; усиление технологической конкуренции; динамические изменения структуры семьи как базового социального института человеческой цивилизации.

Именно расширенное воспроизводство населения служит единственной гарантией сохранения его этнического состава, а значит, и сбережения нации, является основой социально-экономического развития территории.

¹⁹ Рождаемость в России упала до минимума за десять лет [Электронный ресурс] // РБК [Сайт]. URL: <https://www.rbc.ru/society/29/01/2018/> (дата обращения: 18.08.2018).

²⁰ Демографическая ситуация во Владимирской области. Январь - февраль 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: http://vladimirstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/vladimirstat/resources/e050d800450e9acda627aede4cd.

²¹ Римашевская Н. М., Доброхлеб В. Г. Динамика структуры населения в странах БРИКС // Народонаселение. - 2016. - № 4. - С. 31-38.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2009. - № 4, ст. 445.
2. О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей: федеральный закон от 28.12.2017г № 418-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. - № 1, ч. 1, ст. 2.
3. О федеральном бюджете на 2018 год: федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2017. - № 50, ч. I, II, III, ст. 7533.
4. Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007.- № 42, ст. 5009.
5. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2016. - № 1, ч. II, ст. 212.
6. О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 606 // СПС «КонсультантПлюс».
7. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 01.03.2018 // Рос. газ. – 2018. – № 46.
9. Вишневский А. Сбережение населения или депопуляция России? – М.: Государственный университет ВШЭ, 2010.
10. Глушкова В. Г., Хорева О. Б. Региональная экономика. Демографическая и миграционная политика: учебное пособие. - М.: КНОРУС, 2016.
11. Римащевская Н. М., Доброхлеб В. Г. Динамика структуры населения в странах БРИКС // Народонаселение. - 2016. - № 4. - С. 31-38.
12. Холостова Е. И. Социальная политика: учебник для бакалавров / под ред. Е. А. Холостовой, Г. И. Климантовой. - М.: Юрайт, 2015.
13. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 18.02.2018).
14. Рождаемость в России упала до минимума за десять лет [Электронный ресурс] // РБК [Сайт]. URL: <https://www.rbc.ru/society/29/01/2018/> (дата обращения: 18.08.2018).
15. Демографическая ситуация во Владимирской области. Январь - февраль 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: http://vladimirstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/vladimirstat/resources/e050d800450e9acda627aede4cd.
16. URL: http://countrysimeters.info/ru/RUSSIAN_federation (дата обращения: 05.03.2018).
17. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messeges/56957/> (дата обращения: 05.08.2018).
18. URL: http://countrysimeters.info/ru/RUSSIAN_federation (дата обращения: 05.03.2018).