

ПРИОРИТЕТЫ И ВАЖНЕЙШИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СИБИРИ

С.В. Соболева

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

*Статья подготовлена в рамках комплексного интеграционного проекта
СО РАН «Развитие человеческого потенциала Сибири в условиях
социальных и экономических инноваций»
(координаторы – д.с.н. З.И. Калугина, д.э.н. С.В. Соболева)*

Аннотация

Рассматриваются демографическая ситуация в Сибири, сложившаяся в последнее десятилетие, а также негативные тенденции, которые будут иметь долговременные последствия. С использованием оценки перспективной численности и половозрастной структуры населения описан образ демографического будущего, соответствующий инновационному сценарию экономического развития Сибири. Выделены этапы реализации демографической политики и предложен ее механизм как комплекс мероприятий по организационному, информационному, ресурсному и правовому обеспечению.

Ключевые слова: демографическая политика, депопуляция, сверхсмертность, демографическое развитие, тенденции, этапы, механизмы, инновационное развитие

За период 2000–2005 гг. темпы депопуляции в Сибирском федеральном округе (СФО) изменялись от –4,5 до –5,0‰ (в 2007 г. было –1,7‰). Число умерших в последние годы превышало число родившихся в 1,4–1,5 раза. Межрегиональная (внутрироссийская) миграция,

много лет служившая важным фактором формирования структуры и источником прироста населения Сибири, становится фактором убыли населения этого макрорегиона. В последние два-три года в СФО, как и в стране в целом, наблюдалась положительная динамика демографических показателей, что связано как с общим улучшением условий жизнедеятельности в результате оживления экономики, так и с повышенным вниманием со стороны правительства и общественности, оказанным демографической и социальной сфере, а также со структурными факторами. По данным за 2007 г., более половины регионов СФО вышли на положительный естественный прирост (это в основном регионы проживания коренных народов Сибири), половина имели положительное сальдо миграции и, как результат, у половины регионов была общая неотрицательная динамика численности населения.

Однако достигнутые результаты еще очень далеки от идеальных и, кроме того, весьма неустойчивы. Наиболее значимые демографические проблемы проявляются в таких характеристиках воспроизводства и формирования населения, как

- длительная депопуляция;
- снижение количественного и качественного потенциалов воспроизводства населения. Ведущими причинами смертности (83%) остаются заболевания системы кровообращения, несчастные случаи, отравления и травмы, а также новообразования. Развитие этих заболеваний обусловлено прежде всего социальными факторами и напрямую связано с образом жизни населения: нерациональным питанием, наличием вредных привычек, низкой физической активностью, высокими психоэмоциональными нагрузками;
- ухудшение здоровья населения, и в том числе репродуктивного здоровья. Рост заболеваемости, осложнившей беременность, роды и послеродовой период, составил в СФО в 2000–2007 гг. 36,5% (в РФ – 20,5%, в Новосибирской области 46,7%);
- трансформация брачно-семейных отношений и традиционных ценностей семьи, влияющая на уровень рождаемости населения: постепенно сокращается не только фактическое, но и жела-

емое число детей; растут число и доля однодетных и бездетных семей; увеличивается количество неполных семей в результате разводов и внебрачных рождений; несмотря на некоторые положительные сдвиги, высока доля детей, рожденных матерями, не состоящими в зарегистрированном браке; растет число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- нарушение половозрастной структуры населения, и в том числе гендерная асимметрия в составе населения;
- сокращение населения трудоспособного возраста, его старение и в то же время рост экономической нагрузки старым населением;
- обезлюдение в результате депопуляции и длительного миграционного оттока обширных, богатых природными ресурсами планетарного масштаба и стратегически важных территорий в условиях обостряющейся в мире борьбы за ресурсы и изменяющегося климата; усиление важности сохранения территориальной целостности в условиях депопуляции.

Глобальный финансово-экономический кризис может значительно усилить негативный характер демографической ситуации. С другой стороны, выработка в связи с кризисом новых подходов и продуманная политика по изменению уклада жизни могут дать положительные результаты путем системной нейтрализации сложившихся долговременных негативных тенденций и значительного усиления положительных влияний.

В 90-е годы сформировались негативные тенденции, в том числе ухудшились здоровье населения и качественные стороны воспроизводства, что будет иметь долговременные последствия. В России каждое последующее поколение обладает худшим потенциалом здоровья, чем предыдущее, причем болезни и нездоровье интенсивно перемещаются в сторону детства. Высокие темпы падения рождаемости в 1990–1995 гг. сформировали в структуре населения отрицательную демографическую волну, последствием которой будет ничем не восполнимый «демографический провал» в молодых группах репродуктивного и трудоспособного возрастов. Параллельно с сокращением демографического потенциала сокращается и мобилизационный потенциал Сибири и России. Кроме того, демографическая ситуация

в сильной степени зависит от социально-экономических условий, которые могут быстро меняться как в положительную, так и в отрицательную сторону.

Предстоящее вступление в репродуктивный период относительно малочисленных поколений 90-х годов рождения с худшим здоровьем может негативно повлиять на рождаемость. С другой стороны, ближайшие годы – последний наиболее благоприятный период для активизации мер государственной поддержки семей с детьми. В настоящее время в России имеется наибольшее количество молодежи самых активных репродуктивных возрастов. Кроме того, это последнее поколение, в котором более половины были детьми второй и последующей очередностей рождения. Они в большей степени, чем единственные в семье дети, являются носителями ценности двух-трехдетной семьи. После 2010 г. начнет вступать в репродуктивный период поколение, в котором преобладают единственные дети. Необходимо поддерживать двух-трехдетную семью и этим остановить падение социальной нормы детности.

Основной стратегией демографического развития Сибири должны стать

- снижение темпов естественной убыли населения, стабилизация численности населения, создание условий для ее роста за счет снижения смертности, в первую очередь от болезней системы кровообращения – в 1,5 раза, от внешних причин – в 2,2 раза, снижения младенческой и материнской смертности до уровня лучших показателей в мире, снижения заболеваемости и инвалидизации (особенно детей и трудоспособного населения);
- повышение рождаемости до 2,3 (суммарный коэффициент рождаемости);
- увеличение продолжительности жизни до 75 лет;
- пространственное освоение территории и смена отрицательного сальдо миграции на положительное.

По базовому сценарию Стратегии социально-экономического развития Сибири к 2030 г. произойдет увеличение численности населения СФО более чем на 1500 тыс. чел. по сравнению с 2005 г.

Первый этап реализации Стратегии (2009–2011 гг.) предусматривает меры по быстрому реагированию на возможные изменения в результате кризиса, по созданию условий, позволяющих уменьшить остроту демографических проблем, по формированию правовой, организационной и финансовой базы для наращивания дальнейших усилий по поддержанию и закреплению позитивных тенденций, которые были сформированы в 2006–2008 гг. Будут реализованы мероприятия по снижению смертности в результате сердечно-сосудистых заболеваний и от внешних причин, по преодолению высокого уровня заболеваемости и смертности по социально обусловленным видам заболеваемости (туберкулезу, алкоголизму, наркомании, токсикомании, венерическим заболеваниям, иммунодефициту), особенно у молодого населения, по улучшению репродуктивного здоровья населения. Большое внимание будет уделено созданию здоровой окружающей физической и психологической среды: организации экологически чистых производств и потребления, значительному снижению наркотизации населения в самом широком смысле слова (потребление алкоголя, табака, наркотиков, психотропных препаратов), обеспечению доступности качественной и безопасной медицинской помощи, развитию массовой физкультуры и спорта.

В связи с реализацией с 2009 г. мер государственной поддержки семей с детьми в форме предоставления материнского (семейного) капитала необходимо расширять строительство доступного семейного жилья, в первую очередь домов усадебного типа с предоставлением больших участков земли в пригородах и сельской местности. К категории населения, имеющего право на государственную поддержку в приобретении жилья, в том числе через систему жилищных сертификатов, можно отнести также многочисленный контингент военнослужащих, увольняемых из Вооруженных сил и других силовых ведомств, граждан, подлежащих отселению с различных территорий (с Крайнего Севера, из закрытых военных городков, в результате стихийных бедствий и катастроф, в связи с вынужденным переселением и т.д.), из аварийного и ветхого жилья, а также молодые семьи, ветеранов, инвалидов и др. Они также могли бы претендовать на более дос-

тупное и просторное жилье усадебного типа, тем более что в России издавна существовала традиция наделения земель за военную службу. Использование государственных средств, в том числе жилищных сертификатов, для финансирования усадебного домостроения может значительно ускорить решение жилищной проблемы. А развитие строительства – самый эффективный путь выхода из кризиса. Для этого нужно выделять в бессрочное наследуемое пользование, не облагаемое никакими налогами, значительные участки земли для всех желающих граждан России. Следует также разработать проекты недорогих, экологически чистых домов из местных строительных материалов, прежде всего дерева, с учетом соответствующих природно-климатических условий и запустить их в массовое производство. Дальнейшая политика может быть направлена на стимулирование развития личных хозяйств, объединения их в кооперативы, решающие комплексные задачи производства высококачественной, экологически чистой сельхозпродукции, лесопользования, строительства жилья, развития небольших производств и т.д.

Наличие своего дома на своей земле, которая всегда прокормит, в том числе во времена локальных или глобальных кризисов, придаст людям уверенности в своем будущем и будущем своих детей, отсутствие которой в настоящее время является важнейшей причиной отказа от рождения детей. Сибирь имеет фундаментальное преимущество не только за счет огромных природных богатств, прежде всего земель, вод и лесов, но и за счет простора, а потепление климата значительно улучшит условия проживания в этом регионе. Возможность получения больших участков земли под усадебное домостроение в Сибири может послужить важнейшим фактором привлечения людей на ее территорию и их закрепления здесь.

Массовое строительство индивидуального жилья, обязательно с большим участком земли, в числе прочего позволит сгладить проблемы, вставшие перед населением депрессивных населенных пунктов в условиях сворачивающегося производства, снизить цены на жилье в городах, оживить производство на местах, обеспечить население качественным и доступным продовольствием, разгрузить транспортные

магистрала. Появится возможность решить экологические проблемы, проблемы безработицы, бедности, преступности, закрепления населения и освоения территорий Сибири, улучшить здоровье и качество жизни населения и т.д. Таким образом, становится возможным одновременное решение социальных, экономических и других задач через переход на принципиально новое усадебное расселение и к новым экономичным и здоровым формам жизни. Граждане России смогут не только сами обеспечивать собственное благополучие, но и создавать надежную материальную базу для своих потомков.

Идея так называемых родовых поместий находит все более широкую поддержку у представителей властных структур. Д.А. Медведев, курирующий блок национальных проектов и решение проблем демографии, на Интернет-конференции в марте 2007 г. оценил идею родовых поместий с выделением каждой семье по гектару земли для жизни и строительства как вполне позитивную и перекликающуюся с продвигаемыми идеями малоэтажной России. Он отметил, что в масштабах такой страны, как наша, с таким огромным запасом территорий нет смысла всем концентрироваться только на небольших участках земли, пусть даже в мегаполисах. Гораздо полезнее и для здоровья населения, и для благополучия страны рассредоточиваться по всей территории нашего огромного государства.

В своем выступлении на II съезде строителей Сибири в июле 2007 г. в Красноярске Полномочный представитель Президента РФ в СФО А.В. Квашнин предложил, чтобы муниципалитеты и субъекты Федерации участвовали бюджетным рублем не в удешевлении кредитов, а в снижении затрат на строительство индивидуальных домов за счет: 1) бесплатного выделения земельных участков гражданам, объединившимся в кооператив для малоэтажной застройки; 2) обеспечения этих участков инженерной инфраструктурой силами местного бюджета; 3) предложения кооперативу готовых архитектурных решений, которые специально бы разрабатывал для таких поселений Росстрой. Архитектурные планы должны быть бесплатными и общедоступными.

Предложения А.В. Квашнина на съезде активно поддержали и представители федерального правительства. Было принято решение

о разработке законодательной базы по передаче неиспользуемых территорий под усадебную застройку.

Все эти меры должны значительно снизить затраты на строительство и обеспечить реальную доступность жилья для населения.

Выступая на X съезде партии «Единая Россия» в ноябре 2008 г., председатель Государственной думы, председатель Высшего совета партии «Единая Россия» Б.В. Грызлов сказал: «Нужно дать как можно большему числу людей возможность зарабатывать своим трудом на своей земле. В стране 127 миллионов гектаров пашни. Из них большая часть не вовлечена в экономический оборот, а 20 миллионов гектаров – это вообще бесхозная земля, так называемые невостребованные доли. Разве это не ресурс для противодействия любому кризису? Давайте дадим землю тем, кто хочет и может ее обрабатывать!».

Реализация первого этапа мероприятий, предусмотренных в Стратегии социально-экономического развития Сибири, будет способствовать снижению темпов сокращения населения Сибири, естественному и миграционному приросту населения.

Второй этап реализации Стратегии (2012–2020 гг.) включает меры по стабилизации численности населения региона, созданию условий для ее роста, увеличению продолжительности активной жизни. На этом этапе будет продолжено осуществление мероприятий, направленных на улучшение демографической ситуации. Основной акцент следует сделать на внедрение программ здорового образа жизни и создание условий для комфортной жизнедеятельности семей, воспитывающих детей. Особое внимание должно быть уделено увеличению рождаемости и укреплению семьи, распространению новой идеологии образа жизни, в том числе через СМИ и систему образования, формированию в сознании населения ценностей семьи, рождения и воспитания детей, неразрывности связи поколений, здорового образа жизни. Будет усилена деятельность, направленная на реализацию специальных мер по содействию занятости женщин с детьми, на выполнение программ по профилактике, своевременному выявлению профессиональных заболеваний, поэтапному сокращению рабочих мест с вредными для здоровья населения условиями труда.

С 2009 г. в трудоспособный возраст начнет вступать малочисленное поколение родившихся в 90-х годах и выходить из него многочисленное поколение родившихся в 50–60-х годах. В результате доля населения, находящегося в трудоспособном возрасте, сократится более чем на 3 п.п. и составит к 2020 г. около 62%. Одновременно за счет увеличения продолжительности жизни будет расти доля населения пенсионного возраста, которая только за 2010–2020 гг. увеличится на 2,5% и к 2020 г. будет составлять 22% в общей численности населения.

В связи со сложившейся демографической структурой весьма актуальными для многих территорий Сибирского федерального округа станут разработка и реализация региональных программ по селективному привлечению соотечественников, в первую очередь из Республики Казахстан и Среднеазиатских государств СНГ. Подобные программы должны быть ориентированы на создание условий для миграции квалифицированной рабочей силы молодого и среднего поколения с акцентом на обеспечение таким мигрантам возможности оседания не только в городской, но и в сельской местности, а также в сибирских районах нового промышленного освоения. Одновременно с этим должны разрабатываться и реализовываться программы по добровольному переселению относительно избыточного населения из северных районов Сибири на более благоприятные для проживания южные территории, в том числе в приграничные районы Сибири.

Миграционная политика, связанная с привлечением иностранной рабочей силы, должна носить вспомогательный и избирательный характер, и ее масштабы не должны быть значительными. Требуется введение квот на привлечение иностранной рабочей силы для компенсации дефицита трудовых ресурсов на работах, не требующих высокой квалификации, в строительстве, сфере обслуживания, ЖКХ. В российское законодательство следует внести поправку, предусматривающую увеличение числа и дифференциацию статусов иммигрантов, при этом особое внимание надо обратить на знание мигрантами русского языка и их образовательно-профессиональный потенциал.

Важное значение имеет комплекс мер, направленных на обеспечение толерантного отношения постоянного населения Сибири к при-

шлому населению – к мигрантам-соотечественникам и особенно к мигрантам из других стран, заполняющим ниши на рынках труда. Требуется организовать такое сосуществование этнических групп на территории Сибири, чтобы культурный обмен не препятствовал этносоциальному воспроизводству, не порождал болезненных социальных явлений и при этом регион использовал иностранную рабочую силу для наращивания своего экономического потенциала.

При условии реализации мероприятий второго этапа к 2020 г. численность населения СФО будет стабилизирована на уровне 21 млн чел., показатель ожидаемой продолжительности жизни увеличится до 72 лет, суммарный коэффициент рождаемости повысится в 1,5 раза по сравнению с 2006 г. и на треть снизится уровень смертности населения, уменьшится отток квалифицированных специалистов и будет достигнут стабильный миграционный прирост за счет привлечения на постоянное место жительства в регионы округа мигрантов трудоспособного возраста. За 2010–2020 гг. за счет активных мер демографической и миграционной политики численность населения СФО увеличится более чем на 1300 тыс. чел. Рост рождаемости и снижение уровня смертности позволят к 2020 г. выйти на показатель естественного прироста 8,5‰, а значительное сокращение миграционного оттока, особенно из восточных регионов Сибири, закрепление населения и повышение миграционной привлекательности территории, в первую очередь для соотечественников и русскоязычного населения, позволят довести к 2020 г. миграционный прирост примерно до 6 чел. на 1000 чел. постоянного населения.

Третий этап реализации Стратегии (2021–2030 гг.) предусматривает формирование условий для роста численности населения и повышения качественных характеристик его воспроизводства. На этом этапе должны быть внедрены мероприятия по упреждающему реагированию на возможное ухудшение демографической ситуации в стране. В связи со значительным уменьшением к началу третьего этапа численности женщин репродуктивного возраста потребуется принять дополнительные меры, стимулирующие рождение в семьях второго и третьего ребенка. Кроме того, понадобится в большей мере, чем на

втором этапе, активизировать работу по стимулированию притока мигрантов, обладающих профессиями и квалификациями, востребованными на региональном рынке труда. К 2030 г. численность населения возрастет (в том числе за счет миграции) до 21,3 млн чел.

Механизм реализации демографической политики предполагает комплекс мероприятий по организационному, информационному, ресурсному и правовому обеспечению. В частности, к ним относятся

- региональные программы социально-экономического развития субъектов Федерации, направленные в том числе и на улучшение демографической ситуации;
- программы демографического развития субъектов Федерации, расположенных на территории СФО, и их муниципальных образований на перспективу;
- дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере семейного, налогового и жилищного права, здравоохранения, образования, социального обеспечения, трудовых отношений и миграционной политики, направленное на создание системы экономических стимулов для населения в области демографического развития. Имеются в виду: повышение МРОТ до уровня, обеспечивающего воспроизводство; для уменьшения явных экономических преимуществ бездетности – доведение налоговых вычетов на детей до величины прожиточного минимума ребенка с одновременным увеличением уровня дохода, дающего право на налоговую льготу; поэтапное улучшение жилищной обеспеченности семей в зависимости от числа детей в семье; бесплатное выделение земельных участков гражданам, объединившимся в кооператив для малоэтажной застройки; содействие женщинам в успешном сочетании материнства с работой путем развития гибких форм занятости (неполной, сезонной, дистанционной); регулирование пребывания иностранных мигрантов на региональном рынке труда и т.д.;
- демографическая экспертиза подготавливаемых и принимаемых законопроектов, решений и программ на предмет их непротиво-

речия реализации демографических целей. Речь идет о непрекращающихся попытках коммерциализации здравоохранения, внедрения так называемых «антиспидовских программ», способствующих растлению детей начиная с детсадовского возраста, о законодательном увеличении числа одноразовых доз наркотиков, после которых наступает ответственность, об инициативах внедрения дешевой водки, легализации однополых браков, свободной продажи сельскохозяйственных земель и т.д.;

- ведение ряда мониторингов (демографической ситуации, состояния здоровья населения, окружающей среды и др.) и осуществление по их результатам корректирующих оперативных управленческих воздействий;
- обеспечение последовательного и стабильного увеличения расходов на государственную поддержку семей с детьми при формировании федерального и региональных бюджетов с 0,4% ВВП в 2006 г. до 2% в 2015 г. и 3–4% в 2030 г. *; привлечение на эти цели также дополнительных внебюджетных средств и средств социально ответственного бизнеса. Необходимо разработать и принять Федеральный закон «О государственных гарантиях поддержки семей с детьми», устанавливающий понятную, доступную и реально обеспеченную систему гарантий государственной поддержки при рождении и воспитании детей;
- развитие информационного обеспечения и подготовка кадров, повышение грамотности органов управления различных уров-

* В современной Европе расходы на семейные, материнские и детские пособия составляют в среднем 2% ВВП. В странах, где уровень расходов на семейные пособия в 80–90-е годы и в начале нового века оставался высоким (более 2% от ВВП), наблюдались рост суммарного коэффициента рождаемости и сохранение достигнутого уровня после роста: в Германии – рост рождаемости с 1,25 в 1990 г. до 1,40 в 2003 г. (расходы – 3,13% от ВВП), в Дании – рост рождаемости с 1,45 в 1985 г. до 1,76 в 2003 г. (расходы – 3,77% от ВВП), во Франции – рост рождаемости с 1,71 в 1995 г. до 1,89 в 2003 г. (расходы – 2,85% от ВВП), в Швеции – рост рождаемости с 1,50 в 1998 г. до 1,71 в 2003 г. (расходы – 3,49% от ВВП). При этом в Испании и Италии, где расходы были наименьшими (менее 1% ВВП), рождаемость оставалась на самом низком уровне среди европейских стран (1,2–1,3).

ней в сфере демографической и семейной политики, улучшение информированности населения о демографической ситуации и ее последствиях;

- широкое распространение в СМИ социальной рекламы, работающей на повышение престижа семьи с детьми, родительства;
- включение основных демографических показателей, характеризующих естественный и миграционный прирост, смертность и рождаемость, как интегральных показателей социально-экономического благополучия и качества жизни на территории в оценку деятельности властных структур (коэффициенты естественного и миграционного прироста, ожидаемая продолжительность жизни и суммарный коэффициент рождаемости).

Решение демографических проблем на территории Сибирского федерального округа необходимо считать не только региональной, но и государственной задачей, а активную социально-демографическую политику на территории СФО – рассматривать как важнейшее условие экономической и политической безопасности страны. Демографическая политика должна находиться в центре национальной стратегии России еще весьма длительное время, а меры этой политики должны усиливаться во времени и быть направленными в первую очередь на регионы с особенно негативной демографической ситуацией.

Ввиду актуальности демографической проблематики и необходимости исполнения распоряжения Правительства РФ о разработке региональных планов по улучшению демографической ситуации в субъектах Федерации с учетом положений Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года приведенный в статье вариант стратегии демографического развития Сибири может представить методический интерес для специалистов при разработке аналогичных материалов на субфедеральном уровне и на уровне отдельных территорий.