

**ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА:
ОПРЕДЕЛЕНИЕ, СТРУКТУРА, ЦЕЛИ**

POPULATION POLICY: DEFINITION, STRUCTURE, OBJECTIVES

Рыбаковский Олег Леонидович, доктор экономических наук, заведующий отделом демографии Института социально-экономических проблем народонаселения РАН; главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН, г. Москва, Россия

e-mail: 1246185@mail.ru

Oleg L. Rybakovsky, Doctor of Economics, Head of the Department of Demography of the Institute of Social and Economic Problems of Population of the Russian Academy of Sciences; Chief Researcher, Institute of Social and Political Studies, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia)

e-mail: 1246185@mail.ru

Таюнова Ольга Александровна, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета, г. Самара, Россия

e-mail: tayunova_olga@mail.ru

Olga A. Tayunova, Candidate of Economics, Associate Professor of Samara State University of Economics (Samara, Russia)

e-mail: tayunova_olga@mail.ru

Аннотация. В статье дается современное определение демографической политики. Рассматривается ее структура по направлениям и составные элементы, такие как концепция, цели, задачи и меры. Дается соотношение таких понятий как демографическая политика, политика населения и политика народ населения. Критически рассматривается определение демографической политики, суженной до политики в области воспроизводства населения. Подчеркивается равная роль миграции (в паре с воспроизводством населения) не только в демографическом балансе, но и в демографической политике страны и ее отдельных территорий. Раскрывается структура миграционной политики по основным направлениям. Определено место временной миграции как фактора постоянной миграции населения в демографии. Раскрыто соотношение социальной и демографической политики. Сформулированы постоянные и временные цели по направлениям демографической политики России. Так, постоянной целью в области рождаемости населения РФ может быть достижение режима воспроизводства в реальных поколениях женщин, как минимум простого, как максимум расширенного, и выравнивание интенсивности рождаемости различных страт населения. Временная цель — достижение постоянного уровня текущей рож-

даемости в 1,7–1,8 ребёнка на женщину и сохранение его не ниже этой величины в течение 25–30 лет. Другой пример: постоянная цель в области внутренней миграции населения РФ — оптимизация размещения населения с учетом геополитически значимых территорий страны. Одна из временных целей в этой области — перенаправление внутренних потоков (постоянной и временной миграции) на Дальний Восток и в Забайкалье путем развития социально-экономической инфраструктуры в этих территориях, создания новых промышленных кластеров, рабочих мест, разработки системы льгот, более комфортных условий для получения земли и жилья, а также замораживание проектов типа «расширения Москвы».

Abstract. The article gives the contemporary definition of population policy. Its structure is considered in the directions and elements, such as vision, goals, objectives and actions. Given the ratio of concepts such as population policy and demographic policy. Critically examines the definition of population policies, narrowed to policy in the field of population reproduction. Emphasizes the equal role of migration (paired with a reproduction of the population) is not only in the demographic balance, but also in the country's population policy or its individual Territories. Migration policy structure is revealed by its main directions. Defined the place of temporary migration as a factor of permanent migration in demographics Disclosed ratio between social and demographic policies. Formulated the permanent and temporary goals of demographic policy in Russia. Thus, the permanent goal of fertility of the population of Russia may be achieving reproduction in regime of real generations of women at least simple, advanced as a maximum, and alignment of the various strata of the population birth rate intensity. Temporary goal-attainment of steady state current fertility — 1,7-1,8 children per woman and saving it is not below this value, during the 25-30 years. Another example: constant goal of internal migration of the population of Russia — optimizing the population distribution, taking into account the geo-relevant areas of the country. One of the provisional goals in this area-redirect internal flows of permanent and temporary migration to the Far East and Baikal region through the development of socio-economic infrastructure in the occupied territories, the establishment of new industrial clusters, the development of a system of benefits, more comfortable conditions for obtaining land and housing, as well as a freeze on expansion projects in Moscow.

Ключевые слова: воспроизводство и миграция населения, демографическая политика, миграционная политика, концепция демографической политики, цели и меры политики в области рождаемости, смертности и миграции населения.

Keywords: reproduction and migration of population, population policies, migration policy, the concept of demographic policy, objectives and measures in the field of fertility, mortality and migration.

Демографическая политика представляет собой деятельность государственных органов и других социальных институтов, направленную на прямое и косвенное воздействие на воспроизводство и миграцию населения, на отдельные существенные факторы этих процессов. Цель этого воздействия — сохранение, улуч-

шение либо оптимизация сложившейся ситуации и тенденций, в частности, демографических параметров и структур населения, его расселения по территории и т.п.

Первое комплексное определение демографической политики в отечественной литературе встречается в начале 1980-х годов в работах Л.Л. Рыбаковского, сохранившееся и в его современных трудах. В них под демографической политикой понимается «система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение в демографическом развитии страны (региона) поставленных целей» [6].

Термин «демографическая политика» появился в отечественной литературе не сразу. До его появления в обращении были либо более узкие специфические понятия такие, например, как «переселенческая политика», либо сходные понятия, такие как «политика населения» и «политика народонаселения». Термин «политика населения» пришел в отечественную научную литературу, по всей видимости, из зарубежных изданий [13]. Этот термин широко использовался, да и продолжает использоваться в официальных документах и трудах ООН и других международных организаций.

Под политикой населения в отечественной литературе 60-х гг. XX века стала пониматься «система мероприятий, воздействующая на демографические процессы, в частности на естественное движение населения и на миграцию» [9].

Известный российский демограф Д.И. Валентей в конце 60-х — начале 70-х годов XX века расширил понятие политика населения, выведя его за рамки лишь одной демографии и введя в научный оборот понятие «политика народонаселения». Последнее он понимал как «систему мероприятий, прямо или косвенно направленных на изменение условий жизни и труда населения, количественных и качественных характеристик населения» [1]. Другими словами, Д.И. Валентей под объектом непосредственного воздействия демографической политики видел не только демографические процессы, но и процессы социальной и профессиональной мобильности. Вследствие чего введение в научный оборот понятия «политика народонаселения», охватывавшего значительную часть социально-экономической политики, представлялось «мало продуктивным с точки зрения практического использования при проведении демографической политики, то есть государственного управления» [2].

Позже, в 80-х–90-х гг. XX века вошел в научный оборот термин «демографическая политика», хотя в литературе он встречался

и ранее как синоним политики в области народонаселения. Так, А.Я.Кваша еще в 1968г. писал: «Политику в области народонаселения, исходя из конкретных интересов страны, в той или иной мере проводят все государства. Условно она может быть разделена по своему характеру на «активную» и «пассивную». «Активная» демографическая политика состоит из комплекса мер по созданию желаемого типа воспроизводства населения...» [8].

В 70-х–90-х гг. XX века отдельными исследователями термин демографическая политика был сужен не просто до размеров политики населения (в определении А.Я.Боярского 1960-х годов). Но, судя по всему, под влиянием определенной группы демографов, таких как Кваша А.Я., Борисов В.И, Медков В.М., Елизаров В.В., — из формулировки демографической политики была исключена миграция населения. К примеру, в учебнике «Демография» В.М. Медкова демографическая политика трактуется как «деятельность государства, направленная на регулирование процессов воспроизводства населения»[10].

В исходном определении демографической политики — миграция отсутствовала и в первом советском демографическом энциклопедическом словаре 1985 года: «Демографическая политика — «один из основных компонентов политики народонаселения; имеет своим объектом воспроизводство населения и направлена на достижение желательного в долгосрочной перспективе типа этого воспроизводства»[4].

В более позднем издании демографического словаря в 1994 году (авторы статьи — Елизаров В.В. и Кваша А.Я.) исходное определение демографической политики также не включало миграцию: «Демографическая политика — «целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения» [9]. В демографическом энциклопедическом словаре 1985 года при дальнейшем изложении материала автор статьи «Демографическая политика» А.Я. Кваша уточнял, что в определенном смысле миграционную компоненту можно включать в демографическую политику. Он писал: «Понятие 'Д. п.' не имеет вполне сложившегося однозначного толкования с точки зрения определения её содержания. Трактовке демографических процессов как охватывающих лишь воспроизводство населения соответствует понимание Д. п. в узком смысле, в более широком — оно приближается к политике народонаселения, включая различные структуры воспроизводства населения и миграцию»[4].

Из данного комментария А.Я.Кваши не совсем понятно, как демографическая политика может приближаться к политике народо-

населения с включением в неё «разл. структур воспроиз-ва нас. и миграции», когда последняя отличается от политики населения в определении А.Я. Боярского или от демографической политики тем, что изучает помимо демографических характеристик населения — его условия жизни и труда? Более того, в определении политики народонаселения Д.И. Валентея не выделяются ни воспроизводственные, ни миграционные аспекты политики, хотя и те, и другие подразумеваются, так как изменения «количественных и качественных характеристик населения» происходит не только воспроизводственным, но и миграционным путём.

Для обоснования своей позиции и сглаживания возможных противоречий А.Я. Кваша далее в статье в демографическом энциклопедическом словаре 1985 года уточнял: «Между понятиями Д. п. в широком и в узком смысле нет противоречия по существу, поскольку практически все меры, направленные на развитие народонас., прямо или опосредованно влияют и на его воспроизводство» [4]. Другими словами, А.Я. Кваша предлагал рассматривать миграцию лишь как фактор воспроизводства населения, отодвигая её с первых позиций в уравнении демографического баланса — до позиции фактора воспроизводства населения.

Это, как можно предполагать, было издержками исходного представления о демографии как науки лишь о воспроизводстве населения в практически закрытой для внешней миграции стране, это, во-первых. Тем не менее, данное суждение достаточно плотно укоренилось в литературе и позднее в Интернете. До сих пор сохраняются определения типа «Демографическая политика — система специальных мер, предпринимаемых государством для увеличения или снижения темпов естественного прироста населения» [7]. Во-вторых, политика в области воспроизводства населения и политика в области миграции населения достаточно различны между собой, имеют разные объекты воздействия, концепции, инструментарий, меры и т.д. Поэтому объединять их одну политику и не обязательно. Тем не менее, и политика в области воспроизводства населения, и миграционная политика — являются частями демографической политики. Вследствие этого утверждать, что демографическая политика касается лишь воспроизводства населения не совсем корректно. В-третьих, часть демографической политики — миграционная политика выходит за рамки демографии, когда речь идёт о трудовой миграции, являющейся предметом изучения экономики труда. Другими словами, она шире демографии, и является её частью лишь в области постоянной миграции населения, а также трудовой миграции как фактора этой постоянной миграции.

В большинстве современных миграционных потоков конечной целью отдельных страт трудовых мигрантов является получение гражданства либо вида на жительство. И трудовая миграция является лишь промежуточным звеном, этапом в этом процессе. Трудовая миграция является «средой происхождения» постоянной миграции населения [12]. Приезжая на заработки, находясь длительное время в стране пребывания, наиболее ориентированная на то, чтобы остаться навсегда, активная часть трудовых мигрантов переходит в разряд постоянных жителей. То есть их временная миграция трансформируется в постоянную миграцию. И происходит это двумя путями. Первый путь — по прохождении определенного периода нахождения на территории (обычно, 9–12 месяцев) пребывание трансформируется в проживание. Второй путь — получение любого промежуточного статуса (разрешение на временное проживание, статус соотечественника и т.п.) на пути к получению вида на жительство либо гражданства также превращает временно пребывающих иммигрантов в постоянных иммигрантов и, следовательно, через определенное время, — в постоянных жителей.

Когда же исследуется, прежде всего, трудовая миграция, то постоянная миграция в таком случае уже сама может рассматриваться как её фактор. И тогда политика в области трудовой миграции также охватывает постоянную миграцию как фактор этой трудовой миграции.

Характер и география трудовой миграции и постоянной миграции населения во многом схожи. Исключение составляют, пожалуй, лишь временные масштабные стройки, особые экономические зоны, районы преимущественно вахтового метода труда, где проживание затруднительно вследствие природно-климатических, экологических, инфраструктурных и прочих трудностей.

Образовательная миграция в чистом виде также не является предметом демографии, но, как и трудовая миграция, является фактором, средой происхождения постоянной миграции населения. В этой связи политика в области образовательной миграции тесно связана с демографической и миграционной политикой. Беженцы и вынужденные переселенцы как внутри страны, так из-за рубежа, являясь неизбежным порождением мировых локальных войн, распада колониальных держав и других систем, — ещё один источник пополнения численности временного и постоянного населения страны. Миграционная политика в отношении этих групп иммигрантов также требуют отдельного подхода и комплекса мер.

Таким образом, миграционная политика как составная часть демографической политики (наряду с политикой в области вос-

производства населения) — охватывает постоянную миграцию населения, а также временную (трудовую, образовательную и др.) миграцию как фактор этой постоянной миграции.

Демографическая политика по целевой направленности является лишь одним из направлений политики государства, одной из её частей. Она, по мнению одних демографов, — часть социальной политики. Например, «в большинстве стран Западной Европы возобладал взгляд на демографическую политику как на некую (причем отнюдь не главную) часть социальной политики» [14]. По мнению других, демографическая политика является частью социально-экономической политики. [1].

Необходимо в этой связи заметить, что расхождения отдельных ученых по пониманию таких терминов как демографическая политика, демография, социальная политика, миграция населения и т.п. — связаны с так называемым пониманием этих терминов в узком и широком смысле. К примеру, под социальной политикой можно понимать социальную, экономическую и демографическую политику и всё остальное, с чем связана человеческая деятельность. Но если социальную политику рассматривать в узком ключе как некоторую часть политики, направленную лишь на социальное обеспечение населения, то тогда и демографическая политика, и экономическая политика в такую социальную политику не входят. Кроме того, четких границ между социальной и экономической политикой в принципе нет и быть не может. Поэтому всю ту политику, которая относится к жизнедеятельности общества, можно называть и социальной, и социально-экономической политикой. И вследствие этого демографическую политику можно считать частью социальной политики либо частью социально-экономической политики в широком смысле этого слова.

Многообразие в понимании сущности демографической политики связано также с аналогичным пониманием самого предмета демографии. В последний вкладывают: либо воспроизводство населения; либо воспроизводство и миграцию населения; либо воспроизводство, миграцию населения, а также уровень жизни и занятость населения [3].

Элементы самого широкого понимания демографической политики встречаются даже в действующей концепции демографической политики РФ на период до 2025 года, где одна из её основных целей — «повышение качества жизни» населения.¹ Но «каче-

¹ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, п.3 Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/26299>

ство жизни» — понятие достаточно широкое, и, прежде всего, оно зависит от уровня экономического развития, от уровня жизни населения. Посему «повышение качества жизни» — это задача социально-экономической, а не демографической политики.

Демографическая политика также содержит элементы идеологии, пропаганды, правового администрирования, которые с социально-экономической политикой напрямую могут и не соприкасаться. Но так как любая политика строится на интересах входящих в общество различных социальных классов и сообществ, то она должна соответствовать их интересам, и эта координация происходит как раз через идеологию, в том числе политическую. Кроме того, опираясь на классическую аксиому В.И.Ленина о том, что «политика есть самое концентрированное выражение экономики»¹, можно продолжить, что демографическая политика и используемая ею идеология также являются «концентрированным выражением экономики», поскольку они направлены, прежде всего, на решение социально-экономических задач. И из нерешённости этих задач вытекают все прочие проблемы страны, в том числе геополитические, национальные, миграционные, в области рождаемости, смертности и т.д.

Успешность проведения демографической политики зависит от наличия и степени разработанности основной цели и соподчиненных ей промежуточных задач. Совокупность этих целей и задач на определённый во времени период закладывается в концепцию демографической политики и составляет её основную часть. Цели и задачи демографической политики декларируются в официальных документах правительства, иных исполнительных органов. Так, Концепция демографической политики России на период до 2015 г., принятая в 2001 г., имела свою цель на тот период постепенную «стабилизацию численности населения и формирование предпосылок для последующего демографического роста» [14]. Основой этого роста должно было стать устойчивое снижение смертности и повышение рождаемости как минимум до уровня простого замещения поколений.

Цели и системы мер демографической политики определяются господствующими идеологическими концепциями, особенностями сложившейся социальной системы, типом государственного управления, уровнем экономического развития и ресурсными возможностями, качеством жизни, культурными и религиозными нормами и традициями, стадией демографического перехода,

¹ Ленин В. И., Полное собрание соч., 5 изд., т. 42, с. 278.

предысторией тенденций, мер, а также катаклизмов в изучаемой территории.

Цель концепции может быть постоянная на длительный период времени (минимум 2–3 поколения) или временная — на конкретный период времени, ограниченный 5–10–15–20 годами вплоть до поколения (25–30 лет). Так, постоянная цель в области смертности — неуклонное снижение смертности и улучшение здоровья населения всех подгрупп. Эталон — уровень смертности наиболее развитых стран мира с учетом демографических структурных особенностей. Временная, или краткосрочная цель — достижения конкретных показателей смертности в разрезах существенных демографических признаков.

Постоянной целью в области рождаемости населения может быть достижение режима воспроизводства в реальных поколениях женщин, — как минимум простого (2,1 ребёнка на женщину), как максимум расширенного (2,5–3,0 ребёнка на женщину), и выравнивание интенсивности рождаемости различных страт населения. Временная цель — достижение постоянного уровня текущей рождаемости в 1,8 ребёнка на женщину и сохранение его не ниже этой величины в течение 25–30 лет.

Постоянная цель в области миграции населения может быть: для внутренней миграции — оптимизация размещения населения с учетом геополитически значимых территорий страны. Для внешней иммиграции — это селективный отбор необходимых и способных к адаптации и интеграции иммигрантов, представителей, прежде всего, коренных народностей России и братских народов (таких как восточные славяне — украинцы и белорусы), а также высококвалифицированных специалистов и перспективной молодёжи, необходимых для ускорения научно-технического прогресса, подъёма экономики, производительности труда, для обогащения культуры. Но всё это должно происходить при условии не нарушения этнического, конфессионального баланса, либо его изменения до некритического размера. При этом заселение иммигрантами по регионам России должно способствовать решению проблем внутренней миграции, а не усугублять их.

Для эмиграции из РФ — это максимальный режим сдерживания высококвалифицированных специалистов и молодёжи от эмиграции — нужен индивидуальный подход, представление им более комфортных условий для работы и самореализации.

Одна из временных целей в области миграции м.б.: для внутренней миграции — перенаправление внутренних потоков на Дальний Восток и в Забайкалье путем развития социально-экономической

инфраструктуры в этих территориях, создания новых промышленных кластеров, рабочих мест, разработки системы льгот, более комфортных условий для получения земли и жилья, а также замораживание проектов типа «расширение Москвы».

Для иммиграции в РФ — это максимальное безлимитное привлечение соотечественников — коренных народностей России и братских народов, а также высококвалифицированных специалистов и перспективной молодёжи на период второго этапа депопуляции в России (примерно до 2030–2033 гг.) с целью компенсации естественной убыли населения вследствие негативного влияния демографических структурных волн.

Помимо концепции для успешного проведения демографической политики необходимо финансовое и информационное обеспечение всех этапов её реализации и задач. Финансовое обеспечение осуществляется за счёт федерального, регионального, местного бюджетов и прочих источников. Информационное обеспечение проводится посредством пропаганды, агитации, формирования либо изменения общественного мнения с целью поддержания основных моментов проводимой политики.

Концепцию демографической политики должна иметь не только страна в целом (либо союз, блок государств), но и ее отдельные однородные территории (регионы или группы регионов). Так, свою концепцию в РФ должны иметь: территории Крайнего Севера; территории Дальнего Востока и Забайкалья; территории Северного Кавказа; территории центра Европейской России за исключением столичных регионов; сами эти столичные территории в отдельности и т.п. При этом их концепции демографической политики не должны противоречить федеральной или иной концепции более крупного таксономического уровня.

В концепции сформулированы основные цели и задачи демографической политики. А их решение может быть распределено между всеми ведомствами, министерствами и службами Правительства РФ. В частности, улучшение здоровья населения за счёт лечения и медицинского обслуживания возложено на Министерство здравоохранения, а изменение негативных аспектов образа жизни россиян — на Министерства культуры, образования и науки, спорта, сокращение смертности в результате ДТП — на Министерства транспорта, внутренних дел и т.п. Таким образом, специфичная по своим целям демографическая политика согласована с другими сферами, такими, как регулирование условий занятости и труда, а также уровня жизни и социального обеспечения населения, образования, здравоохранения и т.д.

Достижение целей и решение задач демографической политики осуществляется путем реализации комплекса мер. Эти меры специфичны для различных направлений демографии — для рождаемости, смертности внутренней миграции, внешней эмиграции и иммиграции. Но из всего их разнообразия можно выделить четыре основных группы, как это было впервые сделано вначале 2000-х гг. Тогда была предпринята первая попытка систематизировать меры демографической политики в отечественной литературе в концепции демографической политики в период до 2015 года. Они были разделены на четыре основные группы: правовые, экономические, организационные и воспитательно — пропагандистские.

Условиями эффективности демографической политики являются комплексность проведения, ориентированность на длительную перспективу, устойчивость осуществляемых мероприятий и дифференцированность мер.

Факторы успешности демографической политики РФ — это: поступательное социально — экономическое развитие всех регионов, снижение уровня дифференциации жизни населения, повышение уровня социализации общества, рост его консолидации вокруг национальных идей, снижение зависимости экономики страны от мировых финансовых кризисов путём её диверсификации, создания альтернативных отечественных проектов по стратегическим направлениям развития и т.д.

Таким образом, успешность реализации демографической политики в современной России требует, как это было замечено еще в советское время, но осталось актуальным (как очевидное условие), — «глубоких прогрессивных социально-экономических преобразований»[8].

Библиографический список

1. Валентей Д.И., Кваша А.Я. Основы демографии. М.: 1989.
2. Валентей Д.И. Теория и политика народонаселения. — М.: Высшая школа, 1967.
3. Демографическая политика: Сборник статей. Под ред. В. С. Стешенко, В. П. Пискунова. М.: Статистика, 1974.
4. Демографический энциклопедический словарь / Гл. ред. Д.И. Валентей. — М.: 1985. Статья "Демографическая политика". Режим доступа: <http://dictionary/demographic/articles/150/demograficheskaya-politika.htm>
5. Демография /Под ред. Н.А. Волгина и Л.Л. Рыбаковского. — М.: 2005.

6. Демография для практических работников /под ред.Л.Л. Рыбаковского. — М.: Экон-информ. 2014
7. Интернет-портал [dic.academic.ru](http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/74009). Статья Демографическая политика Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/74009>.
8. Кваша А.Я. Изучение воспроизводства населения". М.: Наука. 1968. .
9. Курс демографии //под ред. А.Я. Боярского. М.: Статистика. 1967.
10. Медков В.М. Демография — Ростов-на-Дону: «Феникс», 2002.
11. Народонаселение. Энциклопедический словарь. — Москва. — Большая российская энциклопедия 1994. С. 101-103.
12. Рыбаковский О.Л. Миграции населения между регионами: проблемы методологии и методики анализа, М.: Экон-Информ, 2008 г.
13. Сиви А. — Общая теория населения. 1952–54, рус. пер., т. 1–2, М.: Прогресс. 1977. Глава 23.
14. Стабилизация численности населения России (возможности и направления демографической политики) /Под ред. Г.Н. Кареловой и Л.Л. Рыбаковского. М.:ЦСП.2001.