

## ПРОБЛЕМЫ ДЕМОГРАФИИ И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

*Эпидемия сверхсмертности и чрезвычайно низкой рождаемости представляет угрозу национальной безопасности. В работе рассмотрена Концепция демографической политики и реалии российской действительности. Выявлены проблемы финансирования Национальной программы демографического развития России. Изучена деятельность Совета безопасности, определяющая полномочия президента в отношении формирования важнейших институтов государства в современных условиях.*

А. Nachkin

## DEMOGRAPHY PROBLEMS AND NATIONAL SECURITY

*Widespread overly excessive death rate and extremely low birth rate are considered as a national security threat. Demographic policy concepts and Russian realities are regarded. Financing problems of national demographic development program of Russia are identified. The Security Council performance in determining presidential power with respect to the formation of the main state institutions in contemporary conditions is studied.*

Анализ угроз национальной безопасности в современной России, затрагивающих интересы общества, в рамках ключевых положений системы внешних и внутренних угроз, требующих немедленного решения, указывает на то, что кризисные явления в социально-экономическом и экологическом развитии страны в 90-е годы существенно осложнили развитие демографических процессов в стране.

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается эпидемия сверхсмертности и чрезвычайно низкой рождаемости. Ежегодно страна теряет от 500 тысяч до одного миллиона человек — т. е. около 0,5 процента населения. А в центральных областях европейской части России ежегодные потери составляют

до 1,0 и более процента. На постоянном уровне остаётся сверхсмертность: у нас умирает 2,3 млн человек в год — в пересчёте на 100 тыс. чел. населения — в два раза больше, чем в Европе и США. Без всякого преувеличения следует сказать: Россия вымирает.

Крайне низкая плотность населения (один—четыре человека на квадратный километр) в условиях бескомпромиссной борьбы за природные ресурсы (поскольку в Российской Федерации сосредоточено до 42% всех мировых запасов) является ненормальной и чрезвычайно опасной — долговременное самостоятельное существование гигантской территории с быстро уменьшающимся населением невозможно.

Современный уровень рождаемости не обеспечивает простого воспроизводства населения и имеет тенденцию к дальнейшему снижению. Суммарный коэффициент рождаемости снизился с 2,3 ребенка на одну женщину в 1970 году до 1,3 — в 2007 году.

Сложилась высокая дифференциация показателей смертности по полу, наблюдается рост показателей смертности во всех возрастах и от всех причин. Тенденцию снижения имеет также средняя продолжительность жизни населения. Этот показатель у мужчин снизился с 68 лет в 1970 году до 62 в 2007 году, у женщин — с 76 до 72 лет соответственно.

Среди причин смертности населения ведущее место занимают болезни системы кровообращения, новообразования, несчастные случаи, отравления и травмы. На общую тенденцию повышения смертности наибольшее воздействие оказывает ее рост среди населения среднего и старшего трудоспособного возраста и, в первую очередь, среди мужчин.

Усиливается распространение алкоголизма, СПИДа и наркомании, в особенности среди молодежи, все отчетливее проявляются негативные тенденции в брачно-семейных отношениях. Ослабевают семейные связи, растет число разводов, неполных семей и количество детей, рожденных вне брака или воспитываемых без одного из родителей. Получает распространение совместное проживание без официального оформления брака.

Заявленная в Концепции<sup>1</sup> демографическая политика Российской Федерации, «...направленная на увеличение продолжительности жизни населения, снижение смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации...», впервые за многие годы определила цели государственного

управления демографическими процессами, а именно:

- стабилизировать численность населения к 2015 году на уровне 142–143 млн человек (по данным Росстата, на 1 августа 2007 года численность населения РФ составила 142,0 млн человек и уменьшилась с начала года на 194,7 тыс. человек);

- создать условия для её роста (хотя в основополагающем государственном документе было бы правильнее поставить задачу «обеспечить рост») к 2025 году до 145 млн человек;

- увеличить ожидаемую продолжительность жизни (с 66,7 лет) к 2015 году до 70 лет, к 2025 году — до 75 лет.

Для достижения целей демографической политики Концепция предполагает решение ряда не менее амбициозных задач, в частности:

- снизить не менее чем в 1,6 раза уровень смертности (при этом акцент делается на гражданах трудоспособного возраста);

- снизить в два раза материнскую и младенческую смертность;

- в 1,5 раза повысить рождаемость (суммарный показатель рождаемости) за счёт роста числа рождений вторых и последующих детей;

- укрепить здоровье населения, существенно снизить заболеваемость социально-значимыми болезнями.

Не последнее место Концепция отводит привлечению мигрантов, для чего предполагается оказывать содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, стимулировать возвращение в Россию эмигрантов, привлекать в страну квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских вузов и молодёжь из стран СНГ, «разрабатывать социально-экономические меры по повышению миграционной привлекательности территорий, из кото-

рых происходит отток населения и которые имеют приоритетное значение для национальных интересов».

Объемы финансирования по этапам Национальной программы<sup>2</sup>, предполагающей перечисления из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, внебюджетных фондов (Фонд социального страхования Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования), будут направляться на финансирование реализуемых национальных проектов в области здравоохранения, образования и обеспечения доступности жилья, а также в рамках действующих федеральных целевых программ.

По экспертным оценкам, объем целевого финансирования на первом этапе (2006—2010 гг.) Национальной программы должен составить, начиная с 2007 года, около 560 млрд руб. ежегодно, то есть 2% ВВП, имея в виду прогнозируемый на 2007 год уровень ВВП приблизительно в 28 триллионов рублей.

Предлагаемый размер финансирования, примерно соответствующий общеевропейским стандартам затрат на выплату семейных пособий и компенсаций, составляет расчетную ежегодную стоимость затрат на реализацию всей настоящей Национальной программы в целом. При этом совершенствование, собственно, системы государственных семейных пособий (раздел 1.3 Плана мероприятий) составляет 160–165 млрд дополнительных ежегодных расходов (к уже существующим в настоящее время на эти нужды, в соответствии с законодательством Российской Федерации).

Между тем, эксперты весьма скептически оценивают как саму Концепцию, так и перспективы её реализации. Отдавая должное разработчикам Концепции за провозглашение в ней амбициозных

целей по снижению смертности, росту продолжительности жизни и рождаемости, можно сделать вывод, что:

- в документе отсутствует понимание того, за счёт чего будет происходить как стабилизация, так и увеличение численности населения. Создается впечатление, что авторы Концепции рассматривают население страны как некую абстракцию, не привязывая его ни к федеральным округам, ни к регионам, ни к городам и районам;

- финансовая составляющая бюджета финансирования не имеет четкой градации по целевому назначению. Расходная часть программы имеет условный характер, вызывает сомнения и количественно-качественная характеристика привлекаемых на решение программ сумм;

- в документе отсутствуют выводы о необходимости ведения статистических расчетов, остается за гранью внимания временная раскладка снижения смертности и увеличения численности населения, своего рода погодовой жёсткий график, оперирующий количествами умерших, родившихся, приехавших в страну и уехавших из неё;

- если говорить об объективности рассматриваемой Концепции и лиц, ее осуществляющих, зачастую упускается из виду и то, что вплоть до недавнего времени российское государство официально реализовывало стратегию сокращения рождаемости по Федеральной целевой программе «Планирование семьи», в которой существенную финансовую помощь в преодолении «пути от абортов к контрацепции» оказывали международные организации, правительственные и частные зарубежные фонды. Все это вызывает сомнения, смогут ли «управленцы», проглядевшие такого рода угрозу национальной безопасности ранее, решить эту задачу сейчас;

- ни правительство, ни парламент, ни региональные власти не располагают

достоверными знаниями о том, что же на самом деле происходит в демографической сфере. В то же время в стране существуют коллективы учёных, способные подсказать политическому руководству решения, опирающиеся на достоверные и проверяемые факты и позволяющие кардинально исправить демографическую ситуацию в стране.

Таким образом, усиление практической направленности исследования проблем населения должно найти свое выражение в расширении круга работ по реформированию органов государственного управления, отвечающих за осуществление демографической политики в современной России, в создании научно обоснованных концепций и программ (как комплексных, так и тематических) развития населения на национальном, региональном уровнях.

Поскольку речь идет об угрозе в области обеспечения безопасности страны<sup>3</sup>, напрашивается вывод о необходимости внесения в Совет безопасности соответствующих предложений, определяющих полномочия президента в отношении формирования важнейших институтов государства<sup>4</sup>, стимулирующих подготовку решений президента по вопросам стратегии развития демографической политики России, обеспечения защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства в демографической сфере, проведения единой государственной политики в области демографии.

Это и естественно — ведь основными задачами аппарата Совета безопасности являются:

- информационно-аналитическое обеспечение деятельности президента РФ и Совета безопасности по вопросам обеспечения защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, оценка этих угроз, выявление их источников, а также подготовка аналитических мате-

риалов по указанным вопросам, прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на обеспечение национальной безопасности;

- обеспечение деятельности Совета безопасности по разработке стратегии развития России и обеспечение национальной безопасности, в том числе критерии и показатели национальной безопасности; по организации подготовки государственных программ обеспечения национальной безопасности и осуществлению контроля за реализацией этих программ;

- подготовка предложений по вопросам обеспечения национальной безопасности, а также по вопросам деятельности федеральных органов исполнительной власти, связанной с реализацией федеральных программ обеспечения национальной безопасности и решений Совета безопасности;

- разработка методологии стратегического планирования развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности;

- обеспечение деятельности по осуществлению контроля за реализацией федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений Совета безопасности.

Более того, поскольку при Совете безопасности работают межведомственные комиссии по разным направлениям и Научный совет, на наш взгляд, давно назрел вопрос о создании при Совете безопасности ряда профильных комитетов и в рамках рассматриваемого вопроса — Комитета по демографической и миграционной политике. Часть задач в настоящее время выполняет Совет при президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики, а как он выполняет эти функции, можно судить о деятельности М. Ю. Зурабова, бывшего министра здравоохранения и

социального развития Российской Федерации и возглавляемого им органа.

Естественно, мы должны учитывать, что демографические исследования в современной России проводятся в ряде научных центров страны: в Центре по изучению проблем народонаселения Московского государственного университета, в Институте социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук, в Отделении демографии Научно-исследовательского института статистики Росстата, в Центре демографии и экологии человека Института народнохозяйственного планирования Российской академии наук, в Центре социальной демографии Института социально-политических исследований. Отсюда напрашивается вывод о необходимости системного подхода к решению данной проблемы, включающего:

- немедленный созыв конференции по проблемам демографии в современной России и выработку научно обоснованных целей и задач демографической политики в современных условиях. Для решения такого рода задач должны быть привлечены ведущие специалисты в этой области — представители этих научных центров, которые в последующем могут стать активными членами Комитета по демографической и миграционной политике;

- разработку в рамках приоритетных национальных проектов концепции демографической политики с учетом экономического развития страны на ближайшие годы и на перспективу. Для экономического обоснования финансовых затрат, а также для определения основных направлений совершенствования рассматриваемых процессов должен быть привлечен

широкий круг лиц, и прежде всего сотрудников указанных центров;

- создание и юридическое сопровождение деятельности Комитета по демографической и миграционной политике, а также созданных в его структуре с учетом выработанных направлений отделов и научно-исследовательских групп, в деятельность которых должна быть внесена практика научного анализа правильности выработанных направлений политики и статистического отчета по основным показателям демографической политики;

- разработку методов информационно-аналитического обеспечения и координации деятельности государственных органов в сфере демографической политики и последовательное их совершенствование при реализации выбранных направлений;

- организацию финансовой отчетности и контроля за деятельностью Комитета со стороны Счетной палаты РФ и Совета безопасности РФ.

Естественно, что осуществить такую политику невозможно без реформ всей существующей системы управления, включая разграничение полномочий и сфер ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями; совершенствование межбюджетных отношений и, естественно, создание условий для деятельности работников этих органов управления как профессионалов в области демографической политики. За последние годы в Российской Федерации наблюдаются значительные подвижки в этой сфере. Задача современных исследователей — придать им научную обоснованность.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Указ Президента РФ 9 октября 2007 года № 1351 «Концепция демографической политики РФ до 2025 г.».

<sup>2</sup> Паспорт Национальной программы демографического развития России // Российская газета. 26 мая 2006 г. № 126.

## ИСТОРИЯ, СОЦИОЛОГИЯ

---

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности», раздел III.

<sup>4</sup> В Конституции РФ Совет безопасности закреплен как государственный орган в статье 83, п. «ж».