

DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-4-36-43
УДК 332.145: 314.8: 352.07

ПРОБЛЕМА ДЕПОПУЛЯЦИИ КАК ОГРАНИЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ

Симагин Юрий Алексеевич, канд. геогр. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, доцент Департамента экономической теории, Финансовый университет, Москва, Россия
yas63@yandex.ru

Предмет исследования – тенденции изменения численности населения России на уровне муниципальных образований ввиду того, что только стабильная или растущая численность населения могут способствовать социально-экономическому развитию территорий. *Цель работы* – выявление территориальной дифференциации муниципальных образований страны по динамике численности населения. Анализ проведен на базе данных «Муниципальная Россия», сформированной в Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН. Выявлено, что подавляющая часть муниципальных образований страны характеризуется депопуляцией. Муниципальные образования, где отмечается рост численности населения, занимают только 11% территории страны. *Сделан вывод*, что для социально-экономического развития подавляющей части территории России необходима разработка специальных программ демографического развития, направленных как на увеличение естественного прироста населения, так и на сокращение миграционного оттока, что актуально для северных и восточных регионов страны.

Ключевые слова: депопуляция; городские округа; муниципальные районы; социально-экономическое развитие; демографическая политика.

The Problem of Depopulation as a Limiting Factor for Socio-Economic Development of Municipalities in Russia

Simagin Yuri A., PhD (Geography), associate professor, leading researcher at the Institute of Social and Economic Studies of Population, the Russian Academy of Sciences, associate professor at the Economic Theory Department, Financial University, Moscow, Russia
yas63@yandex.ru

The subject of research is the population trends in Russia at the municipality level since only a stable or growing population can contribute to the sustainable social and economic development of regions. The purpose of research was to reveal the territorial differentiation of municipalities by the population dynamics. The analysis was carried out using the Municipal Russia database formed at the Institute for Social and Economic Studies of Population of the Russian Academy of Sciences. It was revealed that depopulation was typical for the majority of municipalities in the country. Municipalities with increasing population occupy only 11% of the country. *It is concluded* that for the sustainable socio-economic development of the overwhelming part of Russia, it is necessary to develop special programs for demographic development aimed both at increasing the natural growth of the population and reducing the migration outflow, which is relevant for the northern and eastern regions of the country.

Keywords: depopulation; urban districts; municipal districts; socio-economic development; demographic policy.



Численность населения как важнейшая характеристика социально-экономического развития страны

Показатель численности населения представляет собой одну из важнейших характеристик социально-экономического развития территорий любого уровня как страны в целом, так ее регионов и отдельных муниципальных образований. Сами по себе люди являются высшей ценностью любого социально-ориентированного государства, формируя трудовые, интеллектуальные, предпринимательские ресурсы общества и одновременно выступая конечными потребителями товаров и услуг, производимых и оказываемых в ходе экономической деятельности. Поэтому только в случае увеличивающейся или, как минимум, стабильной численности населения можно рассчитывать на положительную динамику социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе, хотя в краткосрочные периоды можно добиваться позитивных экономических результатов (роста ВВП) и при депопуляции, под которой понимается сокращение численности населения какой-либо территории за счет процессов естественного движения населения и/или миграций.

Начиная с 2010 г., в отличие от предыдущих двух десятилетий, численность населения Российской Федерации начала увеличиваться в основном за счет положительного сальдо внешних миграций страны. В 2013–2015 гг. произошел небольшой естественный прирост населения. В итоге на начало 2018 г. население России составило 146,9 млн человек¹, что на 1,1% больше, чем на момент переписи населения 2010 г., в сравнимых границах страны.

Территориальные различия динамики численности населения

Согласно данным Росстата для большинства субъектов Российской Федерации характерна депопуляция, достигающая на отдельных территориях (например, в Магаданской области, Республике Коми) более 1% ежегодно [1]. В демографической статистике сокращение численности населения до 1% в год считается слабой,

от 1 до 2% в год — средней, а более 2% в год — сильной депопуляцией [2, с. 122], которой практически нет в современных независимых государствах. Единственное исключение — Сирийская Арабская Республика (в среднем –2,3% за год в период 2010–2016 гг.), но в данном случае причина очевидна — многолетняя война, вызвавшая значительные жертвы среди населения и массовую эмиграцию в другие страны [3].

Еще более значительными являются российские внутрирегиональные различия, выявлять которые позволяет база данных «Муниципальная Россия», разработанная в Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН [4]. С ее помощью можно проследить динамику численности населения (в том числе по составляющим — естественному приросту населения и миграции) в период после переписи 2010 г. на уровне муниципальных образований страны первого порядка (далее — МО), которыми являются городские округа и муниципальные районы (табл. 1).

Из табл. 1 следует, что в период увеличения численности населения по России в целом эта тенденция роста проявилась лишь в одной пятой МО первого порядка. Но при этом темпы увеличения численности населения в них довольно значительны — более 1% в среднем ежегодно за пять лет (в период с момента проведения переписи населения в конце 2010 г. до начала 2016 г.), что и обусловило увеличение численности населения России за рассматриваемый период в целом, так как в таких МО проживает более половины жителей страны.

Но рост численности населения происходил в основном за счет жителей городских округов крупнейших городов России — Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга и т.д. При этом МО, где выявлено увеличение численности населения, занимают по площади лишь около 11% территории России. Иными словами, сравнительно небольшой рост численности населения страны (на 1% за период 2010–2016 гг. в границах России 2010 г.) происходил в условиях усиления концентрации жителей на немногих небольших по площади территориях, тогда как 90% территории страны теряло население, так же как и в предыдущие десятилетия. Причем многие МО очень быстро — бо-

¹ Сайт Росстата. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 12.03.2018).

Таблица 1

Группы муниципальных образований по динамике численности населения за период 2010–2016 гг.

Группа муниципальных образований	Количество МО	Доля в количестве МО, %	Доля в населении России, %	Динамика численности населения, %
С ростом численности населения	510	21,9	56,0	+5,7
Со слабой и средней убылью численности населения (до 2% в год)	1457	62,6	39,5	-4,1
С сильной убылью численности населения (более 2% в год)	361	15,5	4,5	-13,3
Всего (в границах России 2010 г.)	2328	100,0	100	+1,0

Источник: база данных «Муниципальная Россия».

лее чем на 2% ежегодно, что в среднесрочной перспективе может привести к практически полной депопуляции таких территорий и прекращению на них любой экономической деятельности. Этой тенденции способствует незаинтересованность муниципальных руководителей в развитии экономической деятельности по причине нехватки средств в муниципальные бюджеты.

Таким образом, наиболее проблемными с точки зрения сохранения населения являются МО с быстрым сокращением численности жителей в последние годы. «Анти-лидерами» в этом отношении (без учета муниципально-территориальных преобразований, в результате которых менялись границы МО) являются Среднаканский городской округ в Магаданской области (сокращение численности населения на 21,8% за пять лет), Атюрьевский район в Республике Мордовия (сокращение на 20,8%), Мамско-Чуйский район в Иркутской области (сокращение на 20,5%). В целом МО с различной динамикой численности населения образуют в России определенные ареалы, заметные на уровне федеральных округов (табл. 2).

Во-первых, значительной депопуляцией выделяется северо-западная часть страны. Это подавляющее большинство МО в Северо-Западном, Центральном и Приволжском федеральных округах России. Здесь сильной депопуляцией отличаются, как правило, муниципальные районы малых городов и поселков городского типа (далее — ПГТ), а также районы с исключительно сельским населением. Демографическая ситуация в них начала ухудшаться еще со середины XX в.

по причине массового миграционного оттока молодежи в большие города, а также в восточные регионы страны. В итоге сформировалась «старая» возрастная структура населения с естественной убылью в некоторых случаях начиная с 1970-х гг.

В последующие десятилетия негативные тенденции только усиливались. И хотя в настоящее время ситуация лучше, чем в самом начале XXI в., в некоторых случаях естественная убыль населения превышает 20 промилле: Пучежский муниципальный район Ивановской области (21,6 промилле² в 2016 г.), Опочецкий муниципальный район Псковской области (20,7 промилле), Льговский муниципальный район Курской области (20,5 промилле) и некоторые другие. Главная составляющая убыли — сверхвысокая смертность населения: 30,5 промилле за 2016 г. в Опочечком районе, 29,2 промилле в Пучежском районе, 29,1 промилле в Локнянском районе Псковской области и т.д. Ростом населения в северо-западной части страны, за редкими исключениями, характеризуются только региональные столицы и их пригородные районы. Не характерна депопуляция также для МО Московской и Ленинградской областей. Почти во всех случаях увеличение численности населения обусловлено в основном положительным сальдо миграций.

Во-вторых, быстрым сокращением численности населения (около 1/5 от общего количества МО) выделяется российский Дальний Восток. Здесь до 1990-х гг., как правило, происходил рост

² Промилле (от лат. *per mille* — на тысячу) — одна тысячная доля.

Таблица 2

Группы муниципальных образований с разными темпами динамики численности населения за период 2010–2016 гг. по федеральным округам России, %

Федеральный округ	Группы МО по динамике численности населения			
	с ростом численности населения	с убылью населения до 2% в год	с убылью населения более 2% в год	всего
Центральный	20,1	58,8	21,1	100,0
Северо-Западный	21,5	49,5	29,0	100,0
Южный (в границах 2010 г.)	28,9	68,2	2,9	100,0
Северо-Кавказский	57,6	41,7	0,7	100,0
Приволжский	15,3	67,2	17,4	100,0
Уральский	26,8	61,5	11,7	100,0
Сибирский	19,0	71,9	9,1	100,0
Дальневосточный	11,6	66,9	21,5	100,0
Всего (в границах 2010 г.)	21,9	62,6	15,5	100,0

Источник: база данных «Муниципальная Россия».

численности населения за счет миграционного притока людей в трудоспособном возрасте и высокого естественного прироста среди сформировавшегося населения с относительно молодой возрастной структурой. Но в условиях рыночной экономики начался интенсивный миграционный отток жителей, который продолжается в настоящее время. В итоге в последние годы даже при наблюдающемся естественном приросте численность населения многих МО сокращается очень быстро.

Динамика численности населения на юго-западе России отличается от средней в лучшую сторону — это муниципалитеты в Южном и особенно Северо-Кавказском федеральных округах. В последнем быстрой депопуляцией за счет интенсивного миграционного оттока населения выделяется только Ногайский муниципальный район Республики Дагестан. Это слаборазвитая в экономическом отношении территория (без городских населенных пунктов и крупных промышленных предприятий), к тому же имеющая не очень благоприятные для жизни людей природные условия (сухие степи, переходящие в полупустыни). Максимальным ростом численности населения в России характеризуется городской

округ Магас в Республике Ингушетия — увеличение в 2,75 раза за период 2010–2016 гг. В этот небольшой город — новую столицу региона — шел интенсивный миграционный приток жителей из других МО Республики Ингушетия. В результате естественный прирост населения здесь также значителен.

Естественное движение населения в муниципалитетах России

Основой стабильной численности населения конкретных территорий на перспективу является естественный прирост, а не миграционная ситуация, которая может меняться очень быстро по различным причинам. Группы муниципалитетов России с разными темпами естественного прироста в 2016 г. приведены в табл. 3.

По России в целом в 2016 г. естественный прирост был близок к нулю. При этом положительным он был только в 27–28% муниципалитетов первого уровня. Традиционно лидируют в этом отношении муниципальные районы в республиках Северного Кавказа, где обычно сочетаются высокие показатели рождаемости с низкими значениями смертности. Так, в Джейрахском районе Республики Ингушетия прирост населения

Таблица 3

Группы муниципальных образований России по значению естественного прироста населения в 2016 г.

Группа МО	Количество МО	Доля в количестве МО, %
Высокая естественная убыль (-6,0 промилле и менее)	679	29,2
Средняя и низкая естественная убыль (от 0,0 до -6,0 промилле)	995	42,7
Средний и низкий естественный прирост (от 0,0 до 6,0 промилле)	427	18,3
Высокий естественный прирост (6,0 промилле и более)	206	8,9
Нет данных	21	0,9
Все МО (в границах России 2010 г.)	2328	100,0

Источник: база данных «Муниципальная Россия».

составил в 2016 г. 26,4 промилле при общем коэффициенте рождаемости 32,3 промилле, а в Гудермесском районе Чеченской Республики — прирост 25,4 промилле при коэффициенте рождаемости 30,1 промилле.

Особо можно отметить, что МО, по которым нет данных, являются, как правило, закрытыми административно-территориальными образованиями, большинство которых отличается молодой возрастной структурой населения (в основном это военнослужащие и их жены) и которые, как правило, имеют значительный естественный прирост населения при сочетании высоких общих коэффициентов рождаемости и низкий общих коэффициентов смертности. Поэтому МО, по которым нет данных, скорее всего, относятся к группе с положительным естественным приростом. При этом динамика естественного прироста за период 2010–2016 гг. имеет почти противоположные тенденции (табл. 4).

Именно в Северо-Кавказском федеральном округе, отличающемся максимальным уровнем естественного прироста населения, за период 2010–2016 гг. наиболее велика доля муниципалитетов, где этот показатель сократился. Наоборот, максимальная доля муниципалитетов с увеличением естественного прироста населения в рассматриваемый период наблюдается в Северо-Западном и Центральном федеральных округах, в которых муниципалитеты характеризовались максимальной депопуляцией в основном вследст-

вие высоких показателей естественной убыли населения. Действительно, многие муниципалитеты в республиках Северного Кавказа с высокими показателями естественного прироста населения выделяются максимальными темпами сокращения показателя по сравнению с 2010 г. (Аргунский район в Чеченской Республике и другие), тогда как по России в целом естественный прирост населения за период 2010–2016 гг. вырос, что в наибольшей мере характерно для Центральной и Северо-Западной России.

Расчет парного коэффициента корреляции по Пирсону для показателей естественного прироста в 2010 г. и динамики естественного прироста за период 2010–2016 гг. для МО России дает значимый (на уровне 0,01) результат — 0,45. Иными словами, с большой долей вероятности можно утверждать, что дифференциация между разными частями России по показателю естественного движения населения в последние годы сокращалась. С учетом того, что миграционные процессы в определенной мере компенсируют различия в показателях естественного движения населения (для МО с высоким естественным приростом более характерен миграционный отток), можно предположить, что различия в динамике численности населения между муниципалитетами России в последние годы сокращались. Эту тенденцию, безусловно, можно считать позитивной. Но для ее укрепления необходима разработка специальных программ социально-экономического

Таблица 4

Доля муниципальных образований с разной динамикой естественного прироста населения за период 2010–2016 гг. по федеральным округам России, %

Федеральный округ	Естественный прирост населения за 2010–2016 гг.			
	сократился	не изменился	вырос	Всего
Центральный	17,4	2,2	80,4	100,0
Северо-Западный	28,7	2,6	68,7	100,0
Южный (в границах 2010 г.)	36,2	5,2	58,6	100,0
Северо-Кавказский	47,9	3,5	48,6	100,0
Приволжский	44,9	3,3	51,8	100,0
Уральский	62,4	2,0	35,8	100,0
Сибирский	49,0	3,1	47,9	100,0
Дальневосточный	34,7	4,7	60,6	100,0
Всего (в границах 2010 г.)	39,2	3,1	57,7	100,0

Источник: база данных «Муниципальная Россия».

развития для территорий с быстрыми темпами сокращения населения как за счет естественной убыли (в Центральной и Северо-Западной России), так и за счет интенсивного миграционного оттока жителей (на Дальнем Востоке). Возможна разработка новых мер по стимулированию рождаемости в дополнение к действующим мерам («материнский капитал» и др.), которые способствовали бы увеличению естественного прироста и стабилизации численности населения по всей стране [5].

Динамика численности населения северных территорий России

Особо следует проанализировать динамику численности населения северных и восточных территорий страны [6], развитие которых является одним из главных приоритетов социально-экономического развития России. В обращении к Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.³ Президент Российской Федерации В. В. Путин сказал, что «подъем Сибири и Дальнего Востока — это наш национальный приоритет на весь XXI век». Разработаны и осуществляются со-

ответствующие стратегии и программы социально-экономического развития, в частности государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» [утверждена постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 (ред. от 31.08.2017)].

Депопуляция, особенно сильная, является существенным ограничением для реализации таких программ. Но она широко распространена на российском Севере (табл. 5).

Из табл. 5 следует, что Крайний Север России и приравненные к нему территории почти не отличаются от остальной части страны по доле муниципалитетов с ростом численности населения. При этом доля МО с сильной депопуляцией на Севере значительно больше и характерна для почти четверти муниципалитетов. Это и приводит к сокращению численности населения северных территорий в целом, тогда как на остальной части страны в рассматриваемый период численность населения увеличивалась.

Довольно высокая рождаемость при относительно низкой смертности характерна для территорий Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, в то время как в остальной части России в 2016 г. зафиксирована небольшая, но естественная убыль. Но поскольку население се-

³ Обращение Президента Российской Федерации В. В. Путина к Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск № 6258 (282) от 13.12.2013.

Группы муниципальных образований России с разными темпами динамики численности населения в 2010–2016 гг.

Территории	Динамика численности населения в 2010–2016 гг.,%	Группы МО по динамике численности населения, %			
		С ростом численности населения	С убылью населения до 2% в среднем за год	С убылью населения более 2% в среднем за год	Всего
Относящиеся к зоне Крайнего Севера и приравненные к ним	-2,0	20,1	55,3	24,6	100,0
Остальные территории России в границах 2010 г.	+1,2	22,3	63,6	14,1	100,0
Все муниципальные образования России в границах 2010 г.	+1,0	21,9	62,6	15,5	100,0

Источник: база данных «Муниципальная Россия».

верных территорий составляет всего лишь 6,8% от всего населения России, позитивные показатели Севера не могут оказать существенного влияния на общую ситуацию в стране.

Относительно благополучная демографическая ситуация в северной части России объясняется более молодой, чем в остальной части страны, возрастной структурой населения, сформированной миграциями за предыдущие десятилетия. В районы с суровыми природными условиями переселялась преимущественно молодежь, в то время как люди пенсионного возраста стремятся уехать с северных территорий в регионы страны с более благоприятными для жизни природными условиями.

Почти в 60% муниципалитетов несеверных территорий России за период 2010–2016 гг. естественный прирост населения увеличился, тогда как среди территорий Крайнего Севера и приравненных к ним таких насчитывается менее половины. По всей видимости, этому способствует не только более быстрое старение возрастной структуры населения северных территорий (так как в последние годы из них стремится уехать также и молодежь, а не только люди старших возрастных групп), но и меньшая результативность мер государственной демографической политики.

Выводы

Сокращение миграционного оттока можно считать одной из главной задач на пути решения проблемы стабилизации численности населения северных территорий России. Это тем более важно, что люди, родившиеся и/или прожившие на Севере много лет, лучше адаптированы к суровым природным условиям. Соответственно они могут принести больший эффект при реализации на Севере новых экономических проектов (разработка месторождений полезных ископаемых, создание предприятий в рамках территорий опережающего развития и т.д.) по сравнению с работниками из других регионов России и зарубежных стран [7].

Целесообразно внести поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы, предусматривающие перераспределение налоговых поступлений в бюджеты разных уровней. В большинстве европейских стран на муниципальные бюджеты приходится значительная часть доходов консолидированных бюджетов. Это позволяет обеспечивать необходимые условия жизни для населения и одновременно стимулировать местные власти к развитию экономической деятельности в муниципалитетах. При этом изменения в существующей структуре местного самоуправления, безусловно, будут

продолжаться, так как это постоянно меняющаяся система [8].

В настоящее время разрабатывается «Стратегия пространственного развития России». Основной акцент в проекте этой стратегии на данный момент сделан на стимулировании развития крупнейших городов и агломераций. При этом упускается из виду, что их рост

в условиях современной демографической ситуации возможен только за счет численности населения остальной территории страны. Представляется, что в эту Стратегию необходимо внести изменения, которые приведут к росту численности населения и лучшему социально-экономическому развитию большей части территории России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Демографический ежегодник России. 2017. М.: Росстат, 2017.
2. Демографическая статистика. М.: КНОРУС, 2010. 480 с.
3. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2017 Revision. URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/> (дата обращения: 01.02.2018).
4. База данных «Муниципальная Россия». Авторы и правообладатели: Пациорковский В.В., Коленикова О.А., Симагин Ю.А. Номер государственной регистрации: RU 2014620760 от 27.05.2014.
5. Пациорковский В.В. Актуальные вопросы повышения рождаемости // Народонаселение. 2018. № 1. С. 31–47.
6. Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. М.: Росстат, 2017.
7. Симагин Ю.А. Проблемы учета демографического потенциала в стратегиях экономического развития регионов России // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 4. С. 111–117.
8. Симагин Ю.А. Муниципальные образования России: проблемы формирования и перспективы изменения // Народонаселение. 2013. № 4. С. 87–93.

REFERENCES

1. The Demographic Yearbook of Russia, 2017 [Demograficheskii ezhegodnik Rossii, 2017]. Moscow, Rosstat, 2017.
2. Demographic statistics [Demograficheskaya statistika]. Moscow, KNORUS, 2010, 480 p.
3. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2017 Revision. URL: <http://esa.un.org/unpd/wpp/> (accessed 01.02.2018).
4. Database «Municipal Russia». The authors and copyright holders: Patsiorkovski V.V., Kolesnikova O.A., Y.A. Simagin state registration Number: RU 2014620760 from 27.05.2014 [Baza dannyh «Municipal'naja Rossija». Avtory i pravoobladateli: Paciorkovskij V.V., Kolennikova O.A., Simagin Ju.A. Nomer gosudarstvennoj registracii: RU 2014620760 ot 27.05.2014].
5. Patsiorkovski V.V. Challenges of raising fertility [Aktualnye voprosy povyshenija rozhdhaemosti]. *Narodonaselenie — Population*, 2018, No. 1, pp. 31–47.
6. Economic and social indicators of the far North and equated localities [Jekonomisheskie i sozial'nye pokazateli rajionov Kraijnego Severa i priravnennyh k nim mestnostej]. Moscow, Rosstat, 2017.
7. Simagin Ju.A. Problems of the accounting of the demographic potential in the economic development strategies of Russian regions [Problemy ucheta demograficheskogo potenciala v strategijah jekonomicheskogo razvitija regionov Rossii]. *Economika. Nalogi. Pravo. — Economics. Taxes. Law*, 2016, No. 4, pp. 111–117.
8. Simagin Ju.A. Municipalities of Russia: problems of formation and prospects for change [Munizipalnye obrazovaniia Rossii: problemy formirovaniia i perspektivy izmeneniia]. *Narodonaselenie — Population*, 2013, No. 4, pp. 87–93.