

doi <https://doi.org/10.17059/udf-2021-3-3>
УДК 314.152.2

Дорошенко С. В., Джабиев В. В.

К ВОПРОСУ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ¹

Аннотация. В статье проанализированы демографические процессы одного из государств, образовавшегося на территории бывшего Советского Союза — Республики Южная Осетия. Выделен ряд тенденций и ключевых проблем, в частности, снижение численности населения республики, миграция из сельских районов, отток молодежи. Отмечено, что в республике, несмотря на серьезные проблемы в демографической сфере, отсутствуют какие-либо документы демографической политики, составляющие ее институциональное обеспечение. Предложен ряд мероприятий, в том числе: расширение системы демографических показателей до международного уровня; создание рабочей группы для изучения зарубежного опыта реализации демографической политики (прежде всего малых и карликовых государств, а также частично признанных); разработка Национальной концепции демографической политики и Дорожной карты ее реализации; согласование основных документов социально-экономического развития страны в демографическом аспекте.

Ключевые слова: демографические процессы и проблемы, Республика Южная Осетия, демографическая политика

Вопросы демографического развития были актуальны еще для Советского Союза как страны, пережившей несколько периодов колоссальных людских потерь. Для большинства государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, демографическая политика, которая чаще всего определяется как совокупность приоритетных целей и задач, направлений, механизмов и мероприятий органов государственной власти и управления, а также других социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения, сохраняет свое важнейшее значение. Правительства различных стран уделяют этому вопросу особое внимание, поскольку большинство государств имеет схожие проблемы — это и общая убыль населения, и миграция, и низкая рождаемость, и высокая смертность по разным причинам, и несбалансированное соотношение старшего и молодого поколения, работающих и иждивенцев и т. п., — что в целом затрагивает вопросы национальной безопасности.

Государственная демографическая политика должна оказывать положительное влияние на формирование необходимого для общества и экономического порядка воспроизводства населения, на изменение негативных и укрепление позитивных тенденций в области динамики темпов и структуры численности, уровня рождаемости и смертности, внешней и внутренней миграции, качественных характеристик населения (образование,

¹ © Дорошенко С. В., Джабиев В. В. Текст. 2021.

уровень заболеваемости, продолжительность жизни, условия проживания, семейное положение и т. п.). Демография является стратегически важной, но вполне инерционной сферой, в которой эффекты (как положительные, так и отрицательные) проявляются в течение нескольких лет, даже десятилетий. В связи с этим концепции демографической политики формируются на долгосрочный период. Однако современное общество сталкивается с новыми масштабными вызовами, в том числе с ранее неизвестными смертельными инфекциями, что зачастую сложно спрогнозировать.

В Республике Беларусь, например, «Концепция государственной демографической политики» и «Основные направления реализации демографической политики с учетом устойчивого развития экономики в переходный период» были утверждены еще в 1998 г. В 2001 г. вопросы обеспечения демографической безопасности были включены в Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь, а в 2002 г. был принят закон Республики Беларусь «О демографической безопасности Республики Беларусь». В новой же «Концепции национальной безопасности Республики Беларусь», утвержденной в 2010 г., демографическая сфера была впервые выделена самостоятельным блоком. В настоящее время в соответствии с законом «О демографической безопасности Республики Беларусь» разработаны Национальная программа демографической безопасности и Программы демографической безопасности для административно-территориальных единиц, которые являются основной формой реализации этого закона. Национальная программа утверждает приоритетные направления государственной демографической политики на определенный, как правило, пятилетний период¹. В настоящее время основной целью государственной демографической политики выступает стабилизация численности населения, что требует повышения суммарного коэффициента рождаемости, сокращения смертности, увеличения продолжительности жизни и обеспечения положительного сальдо миграции². Однако за 2020 г. население республики уменьшилось более чем на 60 600 чел., показав в три раза выше скорость сокращения численности населения в сравнении с 2019 г. Причины этому кроются не только в пандемии коронавируса, но и в снижении рождаемости, и миграции населения³.

В России в 2007 г. была утверждена «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», где основными

¹ Концепция Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2016–2020 гг. // Брестский областной институт развития образования, 2021. URL: <https://boiro.by/files/00110/obj/110/14543/doc/> (дата обращения: 14.03.2021).

² Демографическая политика Республики Беларусь // Унитарное предприятие «ИД «Проф-Пресс». URL: <https://iprof.by/news/obshhestvo-i-profsoyuzy/v-rossii-hotyat-vestinalog-na-bezdetnost-a-kakoj-demograficheskoy-politiki-priderzhivajutsya-v-belarusi/> (дата обращения: 14.03.2021).

³ За прошлый год белорусов стало меньше на 60 тысяч // <https://news.tut.by/society/725887.html?c> (дата обращения: 14.03.2021).

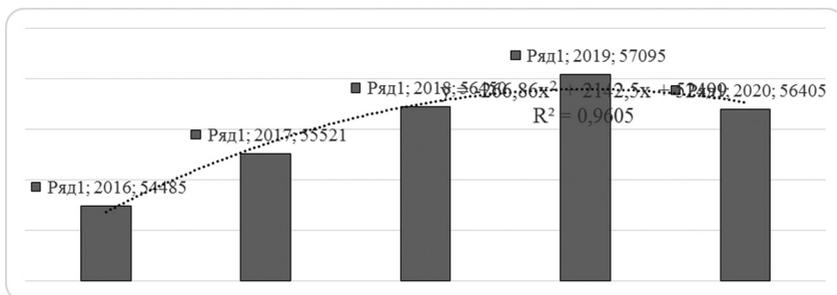


Рис. 1. Динамика численности наличного населения Республики Южная Осетия, чел.

направлениями улучшения демографической ситуации в стране были обозначены увеличение продолжительности жизни, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внешней и внутренней миграции. Одними из основных целей государственной демографической политики являются создание условий для роста численности населения к 2025 г. до 145 млн чел., а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2025 г. — до 75 лет. Кроме того, в стране на период 2019–2024 гг. разработан и реализуется национальный проект «Демография», который касается большинства граждан России, поскольку предусматривает поддержку семей с детьми, занятости, активного долголетия и здорового образа жизни и включает в себя пять федеральных проектов. Тем не менее, несмотря на реализуемые меры в стране в пандемийном 2020 г., произошло масштабное сокращение численности постоянного населения — 510 тыс. чел. на 1 января 2021 г., выросла смертность (и не только по причине вирусной инфекции), уменьшилась рождаемость, а также ожидаемая продолжительность жизни — с 73,3 до 71 года¹.

Кроме того, увеличение демографического потенциала и укрепление здоровья населения обозначены важнейшим фактором развития Союзного государства России и Беларуси. Обе страны имеют широкое и развитое институциональное обеспечение демографической политики. При этом очевидно, что заложенные отрицательные тенденции 1990-х гг. очень трудно переломить, это требует дополнительных усилий и государственных мер, тем более в периоды повышенных рисков, каким оказался 2020 г. из-за возникновения и распространения новой смертельно опасной коронавирусной инфекции.

Аналогичные демографические проблемы имеет и Республика Южная Осетия, где во многом они являются также следствием затяжного военного конфликта с 1991 по 2008 гг.

¹ Сокращение населения России на фоне пандемии стало рекордным за 15 лет // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/28/01/2021/6012a7ca9a7947d4e0e8042d> (дата обращения: 14.03.2021).

Таблица 1
 Распределение численности мужчин и женщин по городам и районам Республики
 Южная Осетия на 01.01.2021 г.

Города и районы	Численность населения всего, чел.	В том числе		Доля в общей численности населения, %	
		мужчины	женщины	мужчины	женщины
РЮО	56 405	27 891	28 514	49,4	50,6
г. Цхинвал	32 906	15 608	17 298	47,4	52,6
г. Квайса	785	380	405	48,4	51,6
Цхинвальский район	8 424	4 280	4 144	50,8	49,2
Дзауский район (без г. Квайса)	6 021	3 332	2 689	55,3	44,7
Знаурский район	4 604	2 424	2 180	52,6	47,4
Ленингорский район	3 665	1 867	1 798	50,9	49,1

Одной из серьезных демографических проблем республики выступает сокращение численности населения. Хотя за период 2016–2019 гг., по данным Комитета по статистике РЮО, численность наличного населения росла, но в 2020 г. снова наблюдается ее снижение (рис. 1).

Причинами снижения демографических показателей республики за 2020 г. являются негативное влияние социально-экономических проблем и пандемия COVID-19, что повлекло снижение качества жизни вследствие усилившейся инфляции при неизменном уровне доходов, соответственно, возросла и бедность населения. В республике из-за пандемии COVID-19 в 2020 г. был введен почти годовой карантин, в течение которого движение по Транскавказской автомагистрали — единственной транспортной артерии страны — было закрыто. Данное ограничение резко негативно сказалось на предпринимательском сообществе, выразившееся в банкротстве мелких предпринимателей и больших убытках средних предпринимателей. Рост же эпидемии внутри страны после снятия карантина еще сильнее усугубил в том числе и имеющиеся демографические проблемы.

В республике преобладает городское население. Так, из 56 405 человек 60,2 % составляют городские жители, а 39,8 % — сельское население. Плотность населения достаточно низкая. На 01.01.2021 г. она составляла 14,2 жителя на 1 кв. км, что намного ниже аналогичного показателя в других схожих по размерам территории малых странах мира, которые имеют плотность населения в десятки, а то и в сотни раз выше. Кроме того, население неравномерно проживает на территории республики, где административно выделяются четыре района и два города (табл. 1).

По данным таблицы 1 видно, что в целом в республике проживает сейчас несколько больше женщин. Однако женщин в общей численности больше только в городах. В сельской местности проживает большее

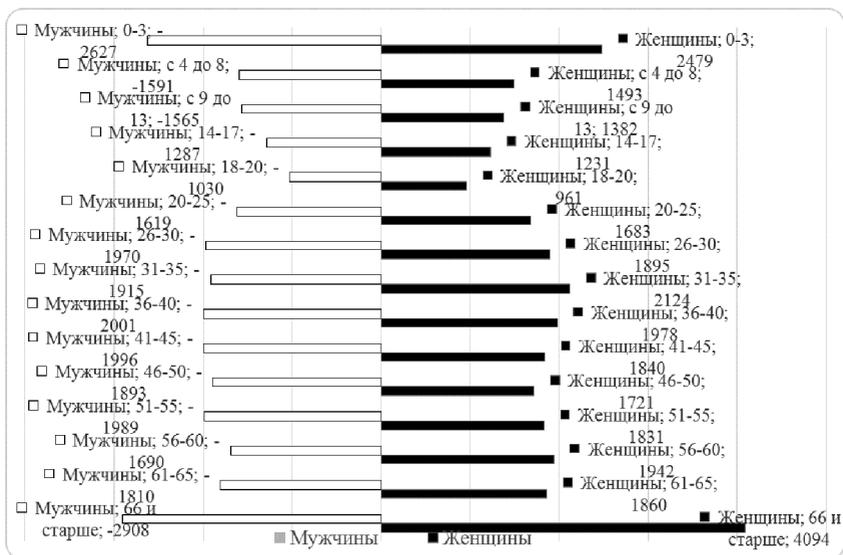


Рис. 2. Половозрастная пирамида населения Республики Южная Осетия на 01.01.2021 г., чел.

количество мужчин. Основная причина превышения численности женского пола над мужским — последствия затяжных военных действий, где в основном погибали мужчины, хотя эта общемировая закономерность. Превышение же мужского пола над женским в районах Республики Южная Осетия объясняется внутренней миграцией сельского населения в город, мигрируют в основном женщины с детьми. Из-за сокращения численности населения в сельской местности стало неэффективным держать сельские школы, где порою на одного ребенка приходилось несколько учителей. По этой причине массово закрылись сельские школы, и учащиеся в них были массово переведены в городские школы и школы райцентров, их матери соответственно тоже переселяются с детьми. Ко всему прочему, сёла пустеют из-за отсутствия элементарных удобств, т. к. газифицирован только город и два районных центров из четырех. Стареющему сельскому населению все труднее заготавливать дрова. Амбулаторные объекты начали строить только недавно, да и сами сельские амбулатории бывают слабо обеспечены даже основными лекарственными средствами. В сёлах отсутствуют объекты культуры и спорта. Все вышеперечисленное подталкивает сельское население к общей миграции в город, при этом преимущественно трудоспособного.

На рисунке 2 представлена половозрастная пирамида населения республики за 2020 г., из которой видно, что преобладают мальчики в первых пяти возрастных когортах — до 20 лет.

Таблица 2

**Динамика демографических показателей Республики Южная Осетия
за период 2016–2020 гг., чел.**

Показатели	Значение показателя по годам				
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Родившиеся	523	496	550	496	492
Умершие	509	507	532	507	429
Естественный прирост, убыль	14	–11	18	–11	73
Браки	199	198	131	182	136
Разводы	61	44	64	56	60
Прибыло, чел.	1754	2254	1244	1078	501
Выбыло, чел.	149	93	74	98	58
Миграционный прирост	1605	2161	1170	980	443
Внутренний миграционный прирост	331	411	93	30	–19

В группе 20–35 лет больше женщин, в группе 36–55 лет — больше мужчин, а затем снова преобладает женское население. Подобная структурная динамика должна обязательно учитываться при формировании социально-экономической политики страны, особенно в сфере труда и занятости, а также в области образования и здравоохранения.

В таблице 2 приведены данные, отражающие динамику ряда основных демографических показателей за пятилетний период.

На основе данных таблицы 2 можно выделить некоторые тенденции последнего пятилетия. Показатели родившихся и умерших имеют в целом нестабильную динамику. Однако с 2018 г. оба показателя характеризуются снижением. Поскольку снижение рождаемости происходит более низкими темпами, чем смертности, особенно в сравнении 2019 г. и 2020 г., это позволило выйти на положительное значение естественного прироста населения в 2020 г. В целом же динамика показателя естественного прироста тоже разнонаправленная.

Но при этом следует учитывать, что реальный учет рождаемости в республике затруднен, поскольку многие женщины предпочитают рожать в России, а именно в РСО-Алания из-за лучших условий обслуживания в системе здравоохранения и получения социальных пособий, в том числе материнского капитала. Поскольку большинство населения РЮО имеют двойное гражданство, то этот фактор позволяет пользоваться услугами здравоохранения России. Таким образом, официальная статистика республики представляет данные, зафиксированные только на ее территории. Реальное количество родившихся граждан РЮО трудно даже приблизительно оценить.

Заметное снижение числа браков наблюдалось в республике в 2018 и 2020 гг. При этом количество разводов в среднем остается на одном

уровне. Сокращение браков может отрицательным образом сказаться на показателях рождаемости.

За последние четыре года наблюдается резкое снижение значения показателя прибывших в республику — 2254 человека в 2017 г. против 501 человека в 2020 г. Одной из причин снижения является коронавирус. Но не исключено, что на этом этапе несколько исчерпан потенциал возврата населения в республику. Показатели выбывших снизились по сравнению с 2016 г., но в целом их динамика нестабильна. В 2020 г. число выбывших оказалось наименьшим в сравнении с предыдущим четырехлетним периодом. С 2017 г. наблюдается также снижение миграционного прироста — с 2161 человека в 2017 г. до 443 человек в 2020 г. Тем не менее сохраняется положительная динамика внешней миграции. Одновременно наблюдается уменьшение внутреннего миграционного прироста с 2016 г. (331 чел.) по 2020 г. (–19 чел.).

В целом, проведенный анализ показал отсутствие вычислений некоторых демографических показателей. В частности, в республике не рассчитывается такой важный социально-демографический показатель, как средняя продолжительность жизни, в том числе и по половой принадлежности. Без учета профессиональных демографических показателей невозможно прогнозировать и планировать всю социально-экономическую сферу, а также вести полноценную демографическую политику. Одновременно отсутствие демографической политики является серьезным институциональным препятствием для социально-экономического развития любого государства.

К сожалению, сегодня в республике нет демографической политики как таковой, нет ни одного законодательного и нормативного документа, напрямую касающегося этого направления. Не упоминается о демографической политике в Концепции национальной безопасности Республики Южная Осетия, утвержденной в 2013 г. В Стратегии развития Республики Южная Осетия до 2030 года лишь в одной небольшой главе приводятся прогнозные данные численности населения до 2030 г. Таким образом, республика срочно нуждается в создании и институциональном обеспечении демографической политики. Для этого, по нашему мнению, необходимо, в первую очередь, следующие шаги:

— преобразование статистической отчетности и отчетности системы здравоохранения с целью полноценного ведения учета и расчета общепринятых международных демографических показателей, а также последующий глубокий анализ демографического состояния республики;

— создание рабочей группы из ученых-экономистов и социологов, политиков, работников здравоохранения и образования, руководителей осетинских диаспор, национальных и религиозных советов для изучения положительного зарубежного опыта реализации демографической политики с более пристальным вниманием малым и карликовым странам, а также частично признанным государствам;

— разработка Национальной концепции демографической политики Республики Южная Осетия с выделением механизмов стимулирования рождаемости населения, улучшения качества жизни и здоровья, поддержки молодых семей и граждан для проживания и ведения крестьянско-фермерского хозяйства в сельских местностях, а также механизмов частичного возвращения мигрантов и привлечения соотечественников из ближнего и дальнего зарубежья для постоянного проживания на родине;

— разработка Дорожной карты с выделением этапов и указанием сроков разработки и утверждение необходимых законодательно-правовых актов для реализации Концепции с целью создания взаимосвязанного по ключевым параметрам институционального обеспечения демографической политики;

— согласование основных документов демографической политики с другими стратегическими и программными документами социального и экономического развития Республики Южная Осетия, включая занятость, образование, здравоохранение и т. д.

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и МОН РЮО в рамках научного проекта № 20-514-07001.

Информация об авторах

Дорошенко Светлана Викторовна, Россия, г. Екатеринбург, доктор экономических наук, заведующий сектором, Институт экономики УрО РАН (620014, Россия, Екатеринбург, ул. Московская, 29); г. Ханты-Мансийск, профессор Института цифровой экономики, Югорский государственный университет (628011, Россия, Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16; e-mail: doroshenkos@mail.ru).

Джабиев Вячеслав Владимирович, Республика Южная Осетия, г. Цхинвал, научный сотрудник, отдел экономики, Юго-Осетинский научно-исследовательский институт им. З. Н. Ванеева (500200, Республика Южная Осетия, Цхинвал, ул. Ленина, 3; e-mail: ir_les@mail.ru).

Doroshenko S. V., Dzhabiev V. V.

On the Issue of Institutional Support for Demographic Policy of the Republic of South Ossetia

Abstract. *Demographic processes of a former Soviet Union territory, namely, the Republic of South Ossetia are analysed. A number of trends and key problems are highlighted, in particular, the decline in the population of the Republic, migration from rural areas, and the outflow of young people. It is noted that, despite serious problems in the demographic sphere of the Republic, there are no policy documents for its institutional support. A number of measures are proposed, including: expansion of the system of demographic indicators to the international level; creation of a working group to study foreign experience in the introduction of demographic policy (primarily small and dwarf states, as well as partially recognised ones); development of the National demographic policy and a roadmap for its implementation; coordination of the main documents of the socio-economic development in the demographic aspect.*

Keywords: demographic processes and problems, the Republic of South Ossetia, demographic policy

Acknowledgements

The reported study was funded by Russian Foundation for Basic Research and Ministry of Education and Science of the Republic of South Ossetia, the project number 20–514–07001.

Authors

Doroshenko Svetlana Viktorovna, Russian Federation, Ekaterinburg, Dr. Sci. (Econ.), Head of the Sector, Institute of Economics of the Ural Branch of RAS (29, Moskovskaya St., Ekaterinburg, 620014, Russian Federation); Khanty-Mansiysk, Professor of the Institute of Digital Economy, Yugra State University (16, Chekhova St., Khanty-Mansiysk, 628011, Russian Federation; e-mail: doroshenkos@mail.ru).

Dzhabiev Vyacheslav Vladimirovich, Republic of South Ossetia, Tskhinvali, Research Associate, Department of Economics, South Ossetian Research Institute named after Vaneev Z.N. under the President of RSO (3, Lenina St., Tskhinvali, 500200, Republic of South Ossetia; e-mail: ir_les@mail.ru).