

О ПРОБЛЕМАХ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА:
И ПУТЯХ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Нина Петровна Поличка

npolichka@mail.ru, +7 914 193 38 92

директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления

В соответствии с Указом Президента РФ №204 от 7.05.2018 Правительству РФ предписано до 1 октября 2018 года разработать национальную программу в сфере демографического развития. В этой связи анализ первого опыта разработки и реализации аналогичных документов, который формируется в настоящее время на Дальнем Востоке, представляется важным, дабы использовать лучшее и не повторять ошибок.

Ключевые слова: федеральные и региональные документы планирования демографического развития, программно-целевой подход.

В соответствии с Указом Президента РФ №204 от 7.05.2018 Правительству РФ предписано до 1 октября 2018 года разработать национальную программу в сфере демографического развития, которая, очевидно, затронет все федеральные округа. В этой связи анализ первого опыта разработки и реализации документов стратегического планирования по данной теме, который формируется в настоящее время на Дальнем Востоке, представляется важным, дабы уже в масштабе всей страны использовать из него всё лучшее и не повторять ошибок.

Правовой и организационной основой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти по демографического развития Дальнего Востока являются сегодня

-Государственная программа Российской Федерации «Социально - экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»,

утверждённая Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 308 (далее – Госпрограмма),

- Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, утверждённая Распоряжением Правительства РФ и от 20.06.2017 г. № 1298-р (далее - Концепция).

Кроме того, Распоряжением Правительства РФ от 25 ноября 2017 г. N2620-р определён перечень из 29-ти государственных программ Российской Федерации, в которых должны формироваться разделы по опережающему развитию приоритетных территорий, к которым относится и Дальний Восток.

Анализ данных документов на предмет их соответствия требованиям программно-целеного подхода, установленным Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 (ред. от 15.11.2017) "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" и Приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 N 582 (ред. от 15.03.2017) "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации" показал, что перечисленные выше документы содержат достаточно много проблемных положений в части демографического развития. Вместе с тем, на их основе (или с учётом данных документов) дальневосточные регионы должны разрабатывать свои программы по демографии, что не способствует эффективному решению демографических проблем Дальнего Востока. Покажем это на примере Госпрограммы и Концепции в части миграционных процессов.

О Государственной программе РФ «Социально – экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»

Миграционные процессы в Госпрограмме рассматриваются, в основном, в контексте обеспечения потребности экономики в трудовых ресурсах (см. Таблица 1).

Таблица 1

Задачи госпрограммы	Название подпрограммы	Цель (и) подпрограммы	Задачи подпрограммы	Основные мероприятия подпрограммы
<p>Задача 4 Привлечение инвестиционных и трудовых ресурсов на Дальний Восток</p>	<p>Подпрограмма 4 "Повышение инвестиционной привлекательности Дальнего Востока"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • привлечение инвестиций в создание новых предприятий на территории Дальнего Востока; • развитие человеческого капитала и содействие обеспечению Дальнего Востока трудовыми ресурсами 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Привлечение резидентов ТОСЭР прямых инвестиций. 2. Содействие продвижению российского экспорта в страны АТР. 3. Комплексное решение вопросов развития человеческого капитала и обеспечение инвестиционных проектов, ТОСЭР и хозяйствующих субъектов макрорегиона трудовыми ресурсами, обеспечения положительной миграционной динамики за счет дополнительного притока и закрепления населения на Дальнем Востоке. 4. Обеспечение роста делового интереса инвесторов, в том числе иностранных, к реализации проектов на Дальнем Востоке 	<p>8. Основное мероприятие 4.1 "Продвижение экспортных и инвестиционных возможностей регионов Дальнего Востока, в том числе новых инструментов экономической политики на Дальнем Востоке"</p> <p>9. Основное мероприятие 4.2 "Содействие привлечению инвестиций и развитию человеческого капитала на территории Дальнего Востока"</p>

Слова про закрепление населения присутствуют в одной из целей Госпрограммы «*обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения на Дальнем Востоке*», но уже на уровне задач программы их нет, а основном мероприятии 4.2. речь идёт о развитии человеческого капитала. Это свидетельствует о нарушении базовых основ программно-целевого планирования. Кроме того, в условиях отсутствия нормативных определений понятий «человеческий капитал» и «развитие человеческого капитала», такая формулировка мероприятия 4.2 – это некорректно поставленная задача, а с точки зрения права – это коррупциогенный фактор (юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера).

О Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года

Основными направлениями демографической политики на Дальнем Востоке определены

- 1) повышение рождаемости, обеспечивающее воспроизводство населения;
- 2) снижение смертности и повышение ожидаемой продолжительности жизни;
- 3) сокращение миграционного оттока постоянного населения;
- 4) привлечение на территорию Дальнего Востока мигрантов на постоянное место жительства и их адаптация и интеграция в общество;
- 5) содействие переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, входящие в Дальневосточный федеральный округ;
- 6) создание условий и стимулов для закрепления молодежи на территории Дальнего Востока и привлечения молодых специалистов из других регионов.

Если первые два направления бесспорны, то целесообразность разделения миграционных процессов на четыре направления, а также их последовательность и формулировки представляются достаточно спорным. Очевидно, что «сокращение миграционного оттока постоянного населения» и «закрепление молодежи на территории Дальнего Востока» это целое и часть, а потому они нерядоположны и не могут стоять «на равных» в одном перечне.

Данные противоречия Концепции, а также очевидная неготовность региональных чиновников к решению задач демографического развития весьма негативно отразились на содержании Планов по реализации Концепции, которые в настоящее время разрабатываются в субъектах ДФО. В частности, по состоянию на начало апреля 2018 года по планированию направления Концепции **«Сокращение миграционного оттока постоянного населения с территории Дальнего Востока»** и задачи первостепенной важности из него была выявлена следующая ситуация

Регионы ДФО	Задача: обеспечить выявление и исследование факторов, стимулирующих миграционные настроения населения, а также разработать меры по снижению их влияния и закреплению населения на территории ДВ
Республика Саха	Направление есть, задачи нет
Амурская область	3.1.2.Разработка и реализация Комплексного плана социально-экономического развития Амурской области до 2025 года
Магаданская область	Направление есть, задачи нет
Сахалинская область	Направления нет
Камчатский край	3.1. Выявление и исследование факторов, стимулирующих миграционные настроения населения, разработка мер по снижению их влияния и закреплению населения на территории Дальнего Востока 3.1.1.Подготовка предложений в Правительство Российской Федерации о разработке и реализации на федеральном уровне мер по закреплению и привлечению трудоспособного населения на территорию Дальнего Востока
Приморский край	Направления нет
Хабаровский край	Направление есть, задачи нет
Чукотский АО	Направления нет

Аналогичная ситуация и по другим миграционным направлениям и задачам. Это доказывает, что направления Концепции, касающиеся миграционных процессов, как минимум, целесообразно структурировать, например, следующим образом

