

**Н. П. Гончарова, А.А. Еремин
Е. В. Тарасова**

**ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ
И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ**



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Алтайский филиал

Н. П. Гончарова, А.А. Еремин, Е. В. Тарасова

**ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ**

Монография



Москва-Берлин
2020

УДК 314.15
ББК 60.7
Д31

Гончарова, Н. П.

Д31 Демографическая политика в современной России: особенности реализации и методика оценки результативности : монография / Н. П. Гончарова, А. А. Еремин, Е. В. Тарасова. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2020. – 135 с.

ISBN 978-5-4499-0205-4

В монографии изложены теоретико-методологические основы исследования демографической политики и оценки ее результативности. Рассмотрены этапы развития отечественной демографической политики. Проведен анализ практики оценки государственных программ и отраслевых направлений политики в Российской Федерации. Представлены результаты экспертного опроса по оценке результативности демографической политики. Описана методика оценки результативности демографической политики.

Монография адресована исследователям, работающим в области демографии и смежных дисциплин, сотрудникам государственных органов всех уровней, преподавателям и обучающимся высших учебных заведений, а также всем интересующимся демографическими процессами и демографической политикой.

*Издание подготовлено при поддержке РФФИ, проект № 17-03-00350
«Методика оценки результативности демографической политики».*

УДК 314.15
ББК 60.7

ISBN 978-5-4499-0205-4

© Гончарова Н. П., Еремин А. А., Тарасова Е. В., текст, 2020
© Издательство «Директ-Медиа», макет, оформление, 2020

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы, особенно в связи с реализацией национальных проектов стратегического развития Российской Федерации, в научных работах отмечается тенденция определения новых концептуальных подходов к оценке результативности и эффективности не только демографических процессов, но и демографической политики в целом. Ученые, занимающиеся исследованием различных демографических вызовов, ведут дискуссии об определении и соотношении понятий «эффективность» и «результативность», предпринимают попытки разработать методологию и методику анализа результативности демографической политики, оценить степень управляемости демографических процессов, а также тех изменений демографической ситуации, которые происходят вследствие реализации управленческих решений, разрабатываемых для отдельных демографических задач.

В предлагаемой монографии представлены результаты реализации исследовательского проекта «Методика оценки результативности демографической политики», выполненного при финансовой поддержке РФФИ, (грант № 17-03-00350). Проект был направлен на разработку методически единого механизма оценки результативности демографической политики, учитывающего территориальное многообразие демографического развития регионов России.

Авторским коллективом были разработаны концептуальные основы и методика исследования. Общеметодологической и теоретической основой исследования стали труды ведущих отечественных и зарубежных авторов в области теории и практики демографической политики.

В концепцию исследования заложено определение системы критериев, показателей и приоритетных направлений демографической политики, выявление факторов, влияющих на изменение демографической ситуации и на принятие управленческих решений в этой сфере, а также наиболее эффективных способов воздействия на демографическую ситуацию. Разработана методика исследования, включающая комплекс методов получения информации: анализ документов (научной литературы, нормативных правовых актов, стратегических программ, данных статистики, материалов СМИ и Интернет-ресурсов); вторичный анализ результатов социологических исследований по проблемам демографического развития и регулирования демографических процессов; экспертный опрос. На основе сравнительно-сопоставительного анализа выявленных экспертных мнений с данными, полученными с помощью иных методов, разработана методика оценки результативности демографической политики.

Проведен анализ научной литературы по теме исследования, в том числе опыта реализации демографической политики и оценки ее результатов в Российской Федерации, отдельных зарубежных странах. Анализ продемонстрировал, что изучению демографических процессов и демографической политики посвящено огромное количество научных работ отечественных и зарубежных авторов. До недавнего времени в научных публикациях по исследуемой проблематике внимание акцентировалось в основном на оценке отдельных мер демографической политики (в отношении рождаемости, смертности, заболеваемости, миграции и т.п.), условий ее формирования, особенностях региональных программ демографической политики, необходимости мониторинга демографических процессов. Предлагались также методологические и методические рекомендации по разработке региональных программ демографического развития, методический инструментарий для анализа демографической ситуации, показатели и критерии оценки эффективности мероприятий демографической политики. Большое значение в современных исследованиях отводится специфике российской демографической политики на уровне федеральных округов и субъектов федерации, что связано с неравномерностью социально-экономического и демографического развития регионов, качественной разнотипностью демографических процессов и ситуаций.

Проанализирован опыт оценки результативности демографической политики в сферах рождаемости и смертности по стране в целом, а также проведен сравнительный анализ по отдельным федеральным округам (Центральному, Приволжскому, Северо-Кавказскому, Дальневосточному, Уральскому). Для этого использованы данные статистики, научные публикации, содержащие анализ данных социологических опросов. Показано, что наиболее результативной мерой демографической политики в сфере рождаемости оказался федеральный материнский (семейный) капитал. Также проводился анализ опыта реализации демографической политики и оценки ее результатов в отдельных зарубежных странах. В частности, были проанализированы особенности реализации государственной семейно-демографической политики в странах Западной Европы (Бельгия, Великобритания, Германия, Ирландия, Франция). Стоит отметить, что ООН довольно много внимания уделяет вопросам развития народонаселения, демографической политики. С этой целью еще в конце 60-х гг. прошлого века был создан Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА). По результатам анализа можно сделать вывод о том, что исторически сложившиеся национальные особенности отдельно взятой страны влияют не только на демографическую политику, но и на критерии ее результативности. Для России

опыт семейно-демографической политики отдельных зарубежных стран может быть, несомненно, полезен, но не в случае прямого копирования зарубежного опыта.

Проведен анализ нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере демографической политики. Разработана классификация документов по вопросам демографической политики. Исходя из критерия содержания правовых актов и отношения отраженных в них вопросов к предмету демографической политики массив выявленных в ходе анализа документов разделен на три группы: рамочное регулирование, прямое регулирование и косвенное регулирование.

Анализ концепций, программ и проектов субъектов Российской Федерации позволил установить, что на региональном уровне не в полной мере воспроизводится федеральная модель правового регулирования демографических и миграционных процессов. На сегодняшний день нельзя говорить о существовании в России полимасштабной модели реализации демографической политики субъектами управления всех уровней и единой унифицированной системы оценки результативности данного направления политики. Обзор региональных программ в сфере демографической политики показал, что в большинстве случаев ожидаемый результат реализации управленческих воздействий формулируется нечетко, что предопределяет невозможность его однозначной оценки по истечении срока реализации программы или отдельных ее этапов.

На основе сформированной базы статистических показателей подготовлены графические и картографические материалы, которые выступили в качестве источника данных о динамике отдельных демографических процессов и структур, а также о пространственных особенностях демографического развития территорий России. С использованием группировки, применяемой Федеральной службой государственной статистики, проведен типологический анализ субъектов Российской Федерации по характеру демографического развития. На основе результатов данной работы подготовлены картографические материалы, отражающие пространственное распределение соответствующих типов демографического развития.

Установлено, что оценка результатов демографической политики значительно дифференцируется в зависимости от субъекта данной оценки, и в большинстве случаев осуществляется без применения статистических расчетов и методологических схем. Так, в подготовленных органами власти публикациях содержится преимущественно положительная оценка как отдельных мероприятий в данной сфере, так и демографической политики в комплексе. Многие эксперты, относящиеся к сфере науки или представляющие интересы

определенных групп граждан/типов семей, склонны к негативным оценкам результативности государственной политики. Вместе с тем нельзя не отметить, что различные группы внутри научного и экспертного сообщества все же характеризует данную результативность с существенными различиями, что явным образом проявляется в публикациях в СМИ. Одни научные коллективы, экспертные группы и ученые дают умеренно позитивную оценку проводимой политике, отмечая ее в целом верную направленность, значимую результативность, но, например, недостаточную ресурсную обеспеченность, в то время как другие выражают скептическую позицию в отношении самого целеполагания и базовых принципов реализуемой политики, отказывают ей в наличии любых масштабных и долгосрочных позитивных эффектов. Однако почти все специалисты сходятся во мнении, что самую большую аналитическую сложность представляет собой отделение результатов собственно демографической политики от воздействия иных факторов (половозрастной структуры, мероприятий других направлений политики, действий негосударственных субъектов и т.д.).

Реализован комплекс мероприятий по подготовке и проведению экспертного опроса. Авторский коллектив выражает искреннюю признательность экспертам, принявшим участие в опросе по оценке результативности демографической политики, а также коллегам, оказавшим содействие в его организации.

На основе полученного массива данных разработаны принципы организации системы оценки результативности демографической политики, предложены инструменты и процедуры оценки результативности демографической политики.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ОЦЕНКИ ЕЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

1.1. Сущность демографической политики

Термин «демографическая политика» в настоящее время распространен повсеместно. Он давно уже вышел за рамки специальной научной и учебной литературы и встречается, помимо экспертной среды, также в средствах массовой информации, в выступлениях представителей органов власти и программах политических партий, в высказываниях общественных деятелей и концептуальных документах различных религиозных организаций, да и в целом активно используется в общественном дискурсе.

Вместе с тем этот термин появился в отечественной литературе не сразу¹, кроме того, в контексте государственной политики, направленной на население страны, встречаются и другие, часто близкие по смысловому наполнению **термины**, такие как политика народонаселения, семейная политика, социальная политика, управление демографическими процессами. Нередко используются и составные варианты, самый распространенные из которых – социально-демографическая и семейно-демографическая политика.

В англо- и испаноязычной научной литературе, в международных документах, рекомендациях и аналитических докладах ООН в основном используется термин *политика населения* (population policy, politica de poblacion). Во франкоязычной литературе предпочитают использовать термин *politique demographique*².

В работах советских демографов 1960-х и начала 1970-х гг. говорилось, как правило, о «*политике народонаселения*». Термин «демографическая политика», под которой понималась практически исключительно политика ограничения рождаемости, реализуемая через планирование семьи, поначалу использовался, в основном, в отношении развивающихся стран. В.В. Елизаров в своей работе, посвященной изучению теории и практики демографической политики в СССР, констатирует, что термин «демографическая политика» не сразу получает современное толкование и признание³. В послевоенный период в специальной литературе разные авторы употребляли термин демографическая

¹ Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Демографическая политика: определение, структура, цели // Наука. Культура. Общество. 2019. № 1. С. 102.

² Елизаров В.В. Политика в области народонаселения: теория и история // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 540.

³ Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 73.

политика с дополнительным прилагательным: специальная, особая, реалистичная, целенаправленная и т.д.

Известнейший советский демограф Д.И. Валентей стал первым, кто предложил иерархически включить демографическую политику в политику народонаселения. Последнюю он предлагал считать составной частью социально-экономической политики и определял как систему мероприятий, прямо или косвенно направленных на изменение условий жизни и труда населения, количественных и качественных характеристик населения. Вместе с тем в демографической политике, представляющей собой элемент политики народонаселения, Д.И. Валентей выделял наряду с направлениями естественного возобновления поколений и миграции населения также и социальную мобильность, что в целом свойственно для расширенного толкования предмета демографической науки⁴.

Другой авторитетный теоретик О.В. Лармин не видел оснований для разделения «политики народонаселения» и «демографической политики» и предлагал использовать эти термины как синонимы. Кроме того, он писал о том, что двумя важнейшими сферами демографической политики являются политика в области воспроизводства населения и миграционная политика⁵. В.С. Стешенко и В.П. Пискунов определяли демографическую политику как систему мероприятий, непосредственно направленных на формирование желательного для общества осознанного демографического поведения его членов. Таким образом, они конкретизировали представления о возможностях управления демографическим развитием, указывая на то, что воздействие на демографические процессы осуществляется не прямо, а косвенно – через демографическое поведение, результатами такого воздействия и будут непосредственно изменения системы показателей демографических процессов⁶.

В фундаментальном коллективном труде, обобщающем достижения советской демографической науки предшествующего периода, «Система знаний о народонаселении» место заключительной главы отведено под рассмотрение теоретических основ демографической политики⁷. Авторы – Д.И. Валентей, А.Я. Кваша и В.М. Медков – подчеркивали, что управление и регулирование процессами развития населения предполагают познание его

⁴ Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 74.

⁵ Лармин О.В. Методологические проблемы изучения народонаселения. Научно-исследовательская работа. М.: Статистика, 1975. С. 234–235.

⁶ Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 74.

⁷ Система знаний о народонаселении / под ред. Д.И. Валентея. М.: Статистика, 1976. С. 347–365.

природы, понимание его закономерностей, сущности и содержания, действия и направления. Они утверждали, что без этого всякая деятельность по регулированию в столь важной сфере человеческой жизни окажется неэффективной и может привести к совершенно нежелательным последствиям. Этот тезис, как несложно заметить, в настоящее время нисколько не потерял своей актуальности. Содержание демографической политики, по представлениям авторов, складывается из двух основных элементов: изменение характера процессов естественного возобновления поколений в их тесной взаимосвязи; влияние на миграцию населения. Методы демографической политики авторы условно разбили на три группы:

- 1) экономические (пособия матерям с определенным числом детей, дифференциация налогов в зависимости от размеров семьи и др.);
- 2) административно-правовые (законодательные акты, разрешающие или запрещающие производство и использование контрацептивов и других средств ограничения деторождения, определяющие минимальный возраст вступления в брак, преимущества при получении жилой площади для многодетных семей и т.д.);
- 3) меры социально-психологического воздействия (использование средств массовой информации и пропаганды: печати, радио, телевидения, а также всех видов искусства для регулирования демографических процессов в том направлении, которое обуславливается политическими, правовыми, этическими, философскими взглядами, господствующими в обществе)⁸.

В целом же к тому моменту уже достаточно четко был очерчен круг важнейших теоретических и методических проблем управления развитием населения и демографической политики. В него входили, в первую очередь, вопросы о сущности, цели и содержании политики, ее субъекте и объекте, средствах и эффективности ее осуществления, а также некоторые другие.

Большое количество ценных, нередко не потерявших актуальности и до настоящего времени идей и положений содержит работа А.Я. Кваши «Демографическая политика в СССР», вышедшая в 1981 году⁹. В ней автор подробно разбирает вопрос о целях демографической политики и в этой связи анализирует понятие «демографического оптимума», формулирует общие принципы проведения демографической политики, а также обращается к вопросу об эффективности демографической политики и последовательности ее проведения. В работе, в частности констатируется, что многие авторы стали

⁸ Система знаний о народонаселении / под ред. Д.И. Валентя. М.: Статистика, 1976. С. 353.

⁹ Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. 200 с.

поддерживать тезис о том, что целью демографической политики является создание оптимального типа воспроизводства населения, при этом трактовка сути последнего может быть достаточно разной.

В 1985 году в свет выходит уникальное энциклопедическое издание, отражающее в определенном смысле во всей полноте достижения развития отечественной демографической науки, – «Демографический энциклопедический словарь»¹⁰. В нем *демографическая политика* определяется как один из основных компонентов политики народонаселения, имеющий своим объектом воспроизводство населения и направленный на достижение желательного в долгосрочной перспективе типа этого воспроизводства. Отдельная статья словаря, написанная так же, как и статья о демографической политике, А.Я. Квашой, посвящена определению понятия «*демографический оптимум*». Под ним понимается наиболее рациональный из всех возможных с точки зрения избранного критерия (или их системы) тип воспроизводства населения, включая не только оптимальную интенсивность процессов рождаемости и смертности, но и соответствующее воспроизводство демографических структур, а также миграцию населения.

Вышедший уже в постсоветское время энциклопедический словарь «Народонаселение» приводит иное определение *демографической политики*: целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения¹¹. Авторы статьи (В.В. Елизаров и А.Я. Кваша) подчеркивают, что она включает систему целей и средств для их достижения.

В «Демографическом понятийном словаре», опубликованном в 2007 г. под редакцией Л.Л. Рыбаковского, *демографическая политика* определяется как инструмент (механизм) целенаправленного воздействия на вполне определенные, в т.ч. демографические процессы. По мнению автора статьи, демографическая политика является частью общесоциальной политики¹².

В методических рекомендациях для специалистов органов исполнительной власти субъектов РФ¹³ Л.Л. Рыбаковский предлагает следующее определение: под *демографической политикой* понимается система

¹⁰ Демографический энциклопедический словарь / Гл. ред. Д.И. Валентей. М.: Советская энциклопедия, 1985. 608 с.

¹¹ Народонаселение: Энциклопедический словарь / Отв. ред. Г.Г. Меликьян. М.: Большая Российская Энциклопедия, 1994. С. 101.

¹² Демографический понятийный словарь / под ред. Л.Л. Рыбаковского. 2-е изд., испр. и доп. М.: Экон-Информ, 2007. С. 74.

¹³ Демография для практических работников: Методические рекомендации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-информ, 2014.

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.

Специальная демографическая литература содержит разнообразные попытки сформулировать дефиницию демографической политики, отличную от сложившихся, ставших уже классическими определений. Например, А.А. Масалов считает, что *демографическая политика* – это последовательная деятельность государственных и общественных институтов, направленная на обеспечение своего существования, по реализации комплекса мер, регулирующих процессы сохранения или изменения динамики воспроизводства антропогенного ресурса власти¹⁴.

О.А. Копцева и Е.К. Журавлева в своей критической статье¹⁵ провели анализ различных трактовок понятия «демографическая политика» и сформулировали собственное определение. С их точки зрения, *демографическая политика* – один из аспектов внутренней политики государства, выраженный в системе мер, воздействующих на демографические процессы, с целью приведения количественных и качественных параметров структуры народонаселения в соответствие с потребностями хозяйственно-экономического комплекса страны и вызовами геополитических условий.

Обратимся теперь к рассмотрению другого близкого и в настоящее время очень распространенного понятия – «*семейная политика*». В отечественной научной литературе и общественно-политической лексике этот термин начинает использоваться лишь с середины 1980-х гг. Так, ни «Демографический энциклопедический словарь» (1985), ни «Народонаселение. Энциклопедический словарь» (1994) не содержат статьи с таким названием. В «Демографическом понятийном словаре» (2007) уже появляется краткая статья, посвященная этому понятию. И «Демографическая энциклопедия» (2013) уже дает развернутую статью¹⁶, характеризующую современные научные представления о семейной политике. Здесь сформулировано следующее определение: *семейная политика* – целенаправленная деятельность государственных органов и других социальных институтов, призванная

¹⁴ Масалов А.А. Демографическая политика: теоретические подходы к определению // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 6. С. 339.

¹⁵ Копцева О.А., Журавлева Е.К. К определению демографической политики // Демографический потенциал стран ЕАЭС: VIII Уральский демографический форум. Том I. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2017. С. 208–213.

¹⁶ Семейная политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 739–741.

создавать оптимальные условия для выполнения семьей ее функций, гармонизировать отношения между личностью, семьей и обществом, обеспечить благополучие семьи. Отмечается также, что в настоящее время этот термин используется все чаще как самостоятельный для обозначения деятельности государственных и иных служб по социальной защите семьи, по оказанию адресной поддержки семьям определенных типов.

В.Г. Глушкова и О.Б. Хорева¹⁷ считают, что *семейная политика* – это целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере укрепления семьи, оптимизации выполнения ею своих функций и улучшения условий жизнедеятельности. С точки зрения этих авторов, современная семейная политика включает в себя социальное обеспечение, налоговую политику и семейное право.

По мнению М.А. Клупта¹⁸, *семейная политика* направлена на поддержку семьи как социального института и оказание помощи определенным группам семей (молодым семьям, семьям с детьми и т.д.), однако, в отличие от демографической политики, непосредственно не нацелена на изменение показателей демографического воспроизводства. Проведение семейной политики необходимо для решения проблемы качества населения – общество заинтересовано в том, чтобы дети рождались здоровыми и могли получить полноценное образование, а родители – совмещать профессиональную карьеру и семейные обязанности.

Исходя из определений демографической и семейной политики, несложно заметить, что они могут тесно взаимодействовать и пересекаться. Разнообразные мероприятия, реализуемые государством, могут осуществляться в рамках как демографической, так и семейной политики (например, оплата отпусков по уходу за ребенком, различные пособия семьям с детьми и т.д.). Таким образом, использование некоторыми авторами термина «*семейно-демографическая политика*» представляется вполне естественным и даже закономерным.

О.В. Кучмаева следующим образом формулирует различия между разными видами политики, затрагивающими развитие населения:

- *социальная политика* связана с выравниванием возможностей, прежде всего, с точки зрения обеспечения минимальных гарантий уровня жизни;

¹⁷ Глушкова В.Г., Хорева О.Б. Демографическая и миграционная политика: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2013. С. 9.

¹⁸ Клупт М.А. Демографическая и семейная политика // Демография и статистика населения: учебник / под ред. И.И. Елисеевой, М.А. Клупта. М.: Юрайт, 2019. С. 379.

- *демографическая политика* представляет собой реализацию мер, направленных на обеспечение расширенного или хотя бы простого воспроизводства населения;
- объектом воздействия *семейной политики* выступает именно семья (а не отдельные индивидуумы) в целях повышения значимости семейного образа жизни и обеспечения жизнедеятельности института семьи;
- *социальная помощь* – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров¹⁹.

Еще один термин, иногда упоминаемый в этом контексте, – *управление демографическими процессами*. В самом общем виде под ним понимают целенаправленное формирование наиболее желательного (оптимального) в долгосрочной перспективе типа воспроизводства населения или закрепления параметров существующего типа, если он оптимален, путем осуществления комплекса взаимосвязанных мер²⁰.

Значимым теоретическим вопросом является проблема соотношения понятия «*миграционная политика*» с рассмотренными категориями, и в первую очередь, с политикой народонаселения и демографической политикой. Является ли миграционная политика государства составной частью демографической политики, или же она выступает отдельным самостоятельным видом государственного управления?

Однозначного ответа на этот вопрос специальная демографическая литература не дает. Выше уже было описано, что советские демографы в работах 1960-х – 1980-х гг. среди направлений или подвидов демографической политики выделяли, в соответствии с определением предмета демографии, управление естественным воспроизводством населения и управление миграционными процессами. В связи с этим в «Демографическом энциклопедическом словаре» *миграционная политика* определяется как одно из направлений демографической политики, совокупность способов и мер целенаправленного воздействия на миграционное движение населения. Подчеркивается также, что в задачи управления миграцией входит разработка

¹⁹ Кучмаева О.В. Демографическая политика, ее роль в развитии общества // Демография: учебник и практикум / под общ. ред. М.В. Карманова. М.: Юрайт, 2019. С. 262.

²⁰ Боярский А.Я., Валентей Д.И., Кваша А.Я. Основы демографии: Учеб. пособие. М.: Статистика, 1980. С. 244.

такого комплекса мер, который позволил бы сочетать интересы общества и отдельных его членов²¹.

Обращаясь к рассмотрению уже постсоветского этапа развития, можно заметить, что ситуация начинает меняться. Так, в энциклопедическом словаре «Народонаселение» понятие «миграционной политики» попросту отсутствует. А вот «Демографическая энциклопедия» содержит не только статью о миграционной политике, но также и статьи о миграционной политике в развивающихся странах и о миграционной политике развитых стран. При этом автор теоретической статьи четко разделяет демографическую и миграционную политики в качестве разных видов. Так, *миграционная политика* здесь определена как система государственных мер по отношению к передвижению населения по территории страны, проводящей политику, и за ее пределы; соответственно разделяется на внутреннюю и внешнюю политику. И далее автор указывает, что в отличие от других видов политики (демографической, экономической и др.) внешняя миграционная политика структурно характеризуется как политика с высоким уровнем неуверенности, так как не может быть сформулирована во взаимодействии с объектами регулирования, большая часть статистических сведений и информации для принятия решений лежит вне пределов страны, принимающей решение²².

При этом в этой же энциклопедии автор статьи «Демографическая политика»²³, подходя к вопросу о роли миграции населения в ней, отмечает, что составной частью демографической политики может быть миграционная политика, но, как правило, в современном мире это довольно обособленный вид политики, связанный прежде всего с регулированием внешней миграции (иммиграционная политика) и трудовой миграции.

Проблема соотношения демографической и миграционной политики анализируется О.Л. Рыбаковским и О.А. Таюновой²⁴. Авторы обращаются к истории этого вопроса в советский период, характеризуют разнообразие взглядов на проблему в 1960–1990-е гг. и критикуют точку зрения, исключавшую миграцию населения из демографической политики. Они считают некорректным рассматривать миграцию лишь как фактор

²¹ Демографический энциклопедический словарь / Гл. ред. Д.И. Валентей. М.: Советская энциклопедия, 1985. С. 250–251.

²² Миграционная политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 458.

²³ Демографическая политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 212–216.

²⁴ Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Демографическая политика: определение, структура, цели // Наука. Культура. Общество. 2019. № 1. С. 100–111.

воспроизводства населения, отодвигая ее с первых позиций в уравнении демографического баланса до позиции фактора воспроизводства населения. При этом О.Л. Рыбаковский и О.Ю. Таюнова признают, что 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. Тем не менее, утверждают авторы, и политика в области воспроизводства населения, и миграционная политика являются частями демографической политики.

Как бы то ни было, консолидированным мнением научного сообщества можно считать идею о том, что разные виды и подвиды государственной политики непременно должны разрабатываться и реализовываться совместно, во взаимосвязи. В то же время на практике демографическая и миграционная политика могут не только слабо согласовываться между собой, но даже и противоречить друг другу. К такому выводу приходит Е.П. Сигарева, анализируя два фундаментальных документа, определяющих эти виды политики в современной России – Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. и Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.²⁵

Итак, вернемся теперь к рассмотрению основных теоретико-методологических проблем демографической политики.

О.Д. Захарова утверждает, что в настоящее время под *демографической политикой* можно понимать систему общепринятых на уровне государства и общества идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых предполагается достижение определенных количественных и качественных целей в области воспроизводства и динамики населения как в данный момент, так и на некоторую долгосрочную перспективу²⁶. Из этого следует, заключает автор, что проведение демографической политики требует соблюдения трех неотделимых друг от друга условий:

А) наличие собственно концепции, описывающей цели, задачи и сроки реализации политики;

Б) наличие ресурсов, которые могут и должны быть затрачены на финансирование всех мероприятий политики в рамках принятой концепции;

²⁵ Сигарева Е.П. Концептуальные противоречия демографической и миграционной политики // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 419-424.

²⁶ Захарова О.Д. Демографическая политика // Демография: Учебник для вузов / под ред. Н.А. Волгина, Л.Л. Рыбаковского. М.: Логос, 2010. С.247.

В) соответствующее общественное мнение, которое поддерживало бы основные стратегические идеи проводимой политики.

О проведении государством демографической (или семейной) политики, по мнению М.А. Клупта²⁷, свидетельствуют:

- провозглашение целей такой политики в официальных правительственных документах;

- наличие законодательных актов и других официальных документов, определяющих порядок проведения мероприятий демографической (или семейной) политики;

- практическая реализация таких мероприятий;

- наличие государственных или государственно-общественных органов, руководящих проведением демографической (или семейной) политики или координирующих ее мероприятия (такими органами могут быть министерства здравоохранения, труда, общественные комиссии при главе государства, парламенте и т.д.).

Управление любыми процессами предполагает несколько основных этапов²⁸:

- а) определение исходного состояния управляемого объекта (в сфере демографии: изучение современного состояния демографических процессов, параметры которых характеризуются системой различных показателей);

- б) разработка методов воздействия на управляемый объект, учитывающих специфику развития объекта (в сфере демографии: разработка инструментов демографической политики, учитывающих особенности каждого вида демографического процесса);

- в) разработка методов контроля за изменением состояния управляемого объекта под влиянием мер управления (в сфере демографии: совершенствование методов демографического анализа и мониторинга);

- г) определение характеристик того состояния управляемого объекта, достижение которых является целью управления.

Таким образом, само управление предстает в качестве процесса перехода под влиянием комплекса мер от фактического состояния управляемого объекта к наиболее рациональному с позиций выбранных критериев управления. В вопросах демографической политики речь идет о максимально возможном сближении реальных характеристик демографических процессов с их оптимальными, т.е. наиболее рациональными показателями. Следовательно,

²⁷ Клупт М.А. Демографическая и семейная политика // Демография и статистика населения: учебник / под ред. И.И. Елисейевой, М.А. Клупта. М.: Юрайт, 2019. С. 380.

²⁸ Боярский А.Я., Валентей Д.И., Кваша А.Я. Основы демографии: Учеб. пособие. М.: Статистика, 1980. С. 244.

одной из важнейших задач разработки демографической политики является определение параметров оптимального типа воспроизводства населения.

Как пишут А.В. Воронцов и М.Б. Глотов²⁹, для определения цели и задач демографической политики необходимы научно разработанные концепция и программа действий. Концептуально оформленная цель демографической политики предстает, с точки зрения авторов, как *стратегия* демографического развития страны, а разработанная программа демографической политики – как *тактика* изменения демографической ситуации.

Цели и система мер демографической политики, по мнению О.Л. Рыбаковского и О.А. Таюновой³⁰, 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,
- предысторией тенденций, мер, а также катаклизмов в изучаемой территории.

В то же время, говоря о целях демографической политики, нельзя не согласиться с О.Д. Захаровой³¹, что они, будучи тесно увязанными с целями политики социальной, обладают относительно высокой степенью самостоятельности и значимости. При этом возможность их реализации напрямую зависит от способности и готовности общества направить определенные и значительные усилия (политические, материальные) на их достижение. А из сказанного следует, что масштабы инвестиций в мероприятия демографической политики во многом определяются иерархией целей в рамках социальной политики государства, степенью значимости демографических целей. Второй важнейшей детерминантой масштабов материальных затрат на проведение демографической политики является уровень экономического развития страны. Распределение средств, расходуемых, соответственно, на стимулирование рождаемости и снижение смертности, определяется долгосрочными и краткосрочными приоритетами. С точки зрения ближайшего будущего более выгодными представляются затраты на здравоохранение и

²⁹ Воронцов А.В., Глотов М.Б. Демография: учебник. М.: Юрайт, 2019. С. 228.

³⁰ Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Демографическая политика: определение, структура, цели // Наука. Культура. Общество. 2019. № 1. С. 107-108.

³¹ Захарова О.Д. Демографическая политика // Демография: Учебник для вузов / под ред. Н.А. Волгина, Л.Л. Рыбаковского. М.: Логос, 2010. С.251–252.

медицину. Напротив, интересы долгосрочного развития населения и преодоления депопуляции, а также ее последствий, требуют крупных вложений в меры по стимулированию рождаемости, укреплению семьи, ее материального положения и статуса в обществе.

Структура демографической политики включает два важнейших и взаимосвязанных компонента:

- 1) определение и изложение системы целей;
- 2) разработку и реализацию средств для их достижения.

Цели и задачи демографической политики, как правило, формулируются в политических программах и декларациях, государственных стратегиях, концепциях, планах и программах национальных правительств и иных исполнительных органов, в законодательных и иных правовых актах, в постановлениях, определяющих введение новых или развитие действующих мер политики³².

В общем виде цели демографической политики обычно сводятся к формированию желательного режима воспроизводства населения, сохранению или изменению тенденций в области динамики численности и структуры населения, рождаемости, смертности, семейного состава, расселения, внутренней и внешней миграции, качественных характеристик населения³³.

Цели могут быть заданы в виде целевого требования (словесное описание целей), либо целевого показателя, системы показателей, достижение которых интерпретируется как реализация целей демографической политики³⁴. Среди показателей, апробированных в демографической политике разных стран, достаточно редко используется собственно численность населения. Намного чаще встречаются показатели темпов роста и прироста населения, конкретные показатели рождаемости (общий или суммарный коэффициент), смертности (средняя ожидаемая продолжительность жизни, младенческая и детская смертность).

По мнению О.Л. Рыбаковского и О.А. Таюновой³⁵, стоит различать цели:

- постоянные – на длительный период времени (минимум 2-3 поколения),

³² Демография: современное состояние и перспективы развития / под ред. Д.И. Валентея. М.: Высш. шк., 1997. С. 262.

³³ Народонаселение: Энциклопедический словарь / Отв. ред. Г.Г. Меликьян. М.: Большая Российская Энциклопедия, 1994. С. 101.

³⁴ Демографическая политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 212.

³⁵ Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Демографическая политика: определение, структура, цели // Наука. Культура. Общество. 2019. № 1. С. 108.

- временные – на конкретный период времени, ограниченный 5-10-15-20 годами вплоть до поколения (25-30 лет).

И далее авторы предлагают свое видение этих целей для каждого из направлений демографической политики. Так, постоянной целью в области смертности, с их точки зрения, является неуклонное снижение смертности и улучшение здоровья населения всех подгрупп; постоянной целью в области рождаемости населения может быть достижение режима воспроизводства в реальных поколениях женщин, – как минимум простого (2,1 ребенка на женщину), как максимум расширенного (2,5–3,0 ребенка на женщину), и выравнивание интенсивности рождаемости разных страт населения; постоянная цель в области миграции населения – оптимизация размещения населения с учетом геополитически значимых территорий страны (для внутренней миграции) и селективный отбор необходимых и способных к адаптации и интеграции мигрантов (для внешней миграции).

Объектами демографической политики могут быть население страны в целом или отдельных регионов, социально-демографические группы, когорты населения, семьи определенных типов или стадий жизненного цикла³⁶.

Принципиальная *особенность демографической политики* заключается в воздействии на динамику демографических процессов не прямо, а опосредованно, через человеческое поведение, принятие решений в сфере брака, семьи, рождения детей, выбора профессии, сферы занятости, места жительства. Меры демографической политики воздействуют как на формирование демографических потребностей, обуславливающих специфику демографического поведения, так и на создание условий для их реализации. Особую сложность демографической политике как части социального управления придает необходимость учитывать и согласовывать интересы разных уровней:

- индивидуальных, семейных, групповых и общественных;
- локальных, региональных и общегосударственных;
- экономических, социально-политических, экологических и этнокультурных;
- ближайших, среднесрочных и долгосрочных³⁷.

Описанная специфика управления демографическими процессами относится и к социальным процессам в целом. В связи с этим политика – это не

³⁶ Елизаров В.В. Политика в области народонаселения: теория и история // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 542.

³⁷ Демография: современное состояние и перспективы развития / под ред. Д.И. Валентея. М.: Высш. шк., 1997. С. 264.

только усилия со стороны государства (принятие тех или иных мер), но и встречное, притом адекватное, отношение к ним со стороны людей³⁸.

Демографическая политика, как правило, реализуется через *комплекс различных мер*³⁹:

- 1) *экономических* (оплачиваемые отпуска и различные пособия при рождении детей; пособия на детей в зависимости от их числа, возраста, типа семьи; ссуды, кредиты, налоговые и жилищные льготы и т.д.);
- 2) *административно-правовых или юридических* (законодательные акты, регламентирующие браки, разводы, положение детей в семьях, алиментные обязанности, охрану материнства и детства, аборт и использование средств контрацепции, социальное обеспечение нетрудоспособных, условия занятости и режим труда работающих женщин–матерей, внутреннюю и внешнюю миграцию и т.п.);
- 3) *воспитательных и идеологических* (или *пропагандистских*), призванных формировать общественное мнение, нормы и стандарты демографического поведения, определенный демографический климат в обществе.

Авторы коллективного труда «Практическая демография» добавляют к вышеназванным трем группам мер четвертую – *мероприятия организационного характера*. К ним можно отнести формирование специальных структур, занимающихся демографической проблематикой, содействие организации и функционированию общественных объединений (советов, фондов и др.) оказывающих консультативную и иную помощь семьям, прежде всего, молодым, создание служб доверия, обоснование предложений по совершенствованию информационной базы о демографических процессах и миграции населения и пр.⁴⁰.

Меры демографической политики могут с точки зрения их влияния на поведение могут выступать как *стимулы* или как *ограничения*. Задача стимулов и ограничений – изменить поведение, создав преимущества тем, чье поведение будет в большей степени соответствовать общественным потребностям, декларируемым целям политики, или помехи – тем, чьи действия вступают в противоречие с целями политики. Стимулы и ограничения, как правило, влияют на поведения весьма ограниченное время, со временем население адаптируется к ним и не воспринимает их как таковые. Самый важный пласт

³⁸ Практическая демография / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: ЦСП, 2005. С. 242.

³⁹ Демографическая политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 213.

⁴⁰ Практическая демография / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: ЦСП, 2005. С. 253–254.

политики – это группа мер, лежащих между стимулами и ограничениями – их можно назвать *социальными гарантиями*, – это то, что обеспечивает стабильность, предсказуемость условий, в которых люди реализуют свои демографические потребности⁴¹.

Некоторые авторы в демографической политике выделяют четыре *уровня* реализации⁴²:

- 1) *Межгосударственный уровень* (стратегический). Заключается в обеспечении международной миграции населения, обмене информацией по вопросам проведения демографической политики, работе международных организаций, проведении программных мероприятий (под эгидой ООН).
- 2) *Государственный уровень* (стратегический). Его сущность и характер определяются политическими и производственными отношениями, доминирующими в государстве. Включает экономические, собственно политические, духовные, социальные отношения общества, военную сферу. На этом уровне проводится демографическое прогнозирование. Само проведение демографической политики, ее влияние и воздействие на другие виды политики определяются на этом уровне.
- 3) *Региональный уровень* (оперативный). Тесно связан с ее территориальным аспектом, дополняет и управляет последним.
- 4) *Семейный уровень* (тактический). На этом уровне проводятся мероприятия, направленные на создание, сохранение и укрепление семьи. Семья – это основная форма институтов воспроизводства населения.

В условиях крупных государств с большим территориальным разнообразием, к которым относится и Россия, особое значение имеет региональный уровень реализации демографической политики.

В.В. Елизаров и Н.Г. Джанаева дают следующее определение *региональной демографической политики*: это политика, формулируемая на уровне региона, проводимая в масштабах региона и в интересах региона, финансируемая за счет средств региона (возможно использование федеральных субсидий)⁴³.

⁴¹ Елизаров В.В. Политика в области народонаселения: теория и история // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 543.

⁴² Макар С.В. Демографическая политика // Демография: учеб. пособие / под ред. В.Г. Глушковой, Ю.А. Симагина. 6-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2012. С. 205–206.

⁴³ Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 12.

В.Г. Глушкова и О.Б. Хорева считают, что региональная демографическая политика является частью государственной региональной политики и включает деятельность различных региональных организационных структур (государственных, общественных) по регулированию воспроизводства населения⁴⁴. С их точки зрения, региональная демографическая политика осуществляется на федеральном и региональном уровнях посредством принятия программ в области воздействия на воспроизводство населения, осуществления мер поддержки семьи и семейного образа жизни, сокращения смертности и заболеваемости населения, формирования здорового образа жизни, оптимизации процессов миграционного и естественного движения населения.

На наш взгляд, основными *принципами* проведения региональной демографической политики должны быть:

1) *целенаправленность* – преодоление разрозненности мероприятий и направлений политики, подчинение их единой, четко и непротиворечиво сформулированной цели регионального демографического развития, основывающейся на представлении о демографическом оптимуме региона;

2) *комплексность* – всесторонность, взаимоувязанность и полнота охвата мероприятиями и направлениями политики всех элементов функционирования региональной демографической системы;

3) *прогрессивность* – постоянное и непрерывное совершенствование мероприятий и направлений политики во времени, по ходу их реализации в зависимости от изменения ситуации;

4) *территориальная дифференцированность* – учет пространственного разнообразия протекания демографических процессов и особенностей демографических структур, приоритетная реализация определенных мероприятий и направлений политики на тех территориях, где это особенно необходимо и где данные проблемы стоят особенно остро;

5) *долгосрочность* – расчет мероприятий и направлений политики на длительный период, исчисляемый не менее чем длиной одного демографического поколения (25-30 лет);

6) *высокая затратность* – вложение существенных денежных средств в реализацию мероприятий по всем направлениям демографической политики⁴⁵.

Соблюдение совокупности этих принципов является необходимым условием достижения устойчивого и оптимального результата.

⁴⁴ Глушкова В.Г., Хорева О.Б. Демографическая и миграционная политика: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2013. С. 10.

⁴⁵ Еремин А.А., Быков Н.И. Демографическая ситуация в Алтайском крае на современном этапе (1990–2010 гг.): монография. Барнаул: Азбука, 2011. С. 226–227.

Обращаясь к глобальным практическим обобщениям, стоит отметить, что мировая история знает множество примеров реализации разными государствами и сообществами тех или иных наборов мероприятий из арсенала демографической политики, а история попыток управления количественными параметрами населения и демографическими процессами насчитывает не одну тысячу лет. В то же время все разнообразие таких управленческих воздействий по характеру и направленности, как отмечают исследователи⁴⁶, можно подразделить на три основных *вида демографической политики*:

1) *Популяционистская политика* – направлена на увеличение численности населения. Включает 2 подвида:

а. пронаталистская политика – направлена на увеличение рождаемости;

б. активная иммиграционная политика – направлена на рост населения посредством миграционного притока населения, основана на мерах регулирования численности и качественного состава прибывающих мигрантов.

2) *Рестриктивная политика* – направлена на сокращение темпов прироста населения и даже на снижение численности населения путем уменьшения рождаемости (антинаталистская политика) и/или ограничения иммиграции.

3) *Политика стационарного оптимума населения* – направлена на стабилизацию численности населения.

Вместе с тем нельзя не заметить, что многие представители экспертного сообщества скромно оценивают результаты реализации демографической политики в истории государств и человеческих обществ. Так, В.В. Елизаров пишет: «история демографической политики показывает, что она была слабым инструментом, чтоб заметно влиять на воспроизводство населения. Общественно-экономические условия, как правило, сводили на нет все усилия демографической политики, которой отводили нередко ошибочную роль главного лекарства для лечения больных экономик и социально-политических систем»⁴⁷. Демографическая политика не может подменять собой социальную и экономическую политику, но если концептуально она сформулирована, то цели макроэкономической и социальной политики должны ей соответствовать или, по крайней мере, быть взаимоувязаны. Попытки решать социально-

⁴⁶ Гокова О.В. Пронаталистская политика с позиции политической социологии // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 6 (108). С. 141.

⁴⁷ Демография: современное состояние и перспективы развития / под ред. Д.И. Валентея. М.: Высш. шк., 1997. С. 264.

экономические проблемы мерами воздействия на воспроизводство населения не приводили к желаемым и эффективным результатам⁴⁸.

В целях проводимой демографической политики, как правило, выражено – явно или неявно – *отношение государства* к изменению численности населения страны и, несколько реже, его территориального размещения. Как чрезмерно высокий рост населения, так и его убыль вызывают озабоченность политиков и лиц, принимающих решения, поскольку не только создают серьезные ограничения для экономического роста и повышения уровня жизни широких масс населения, но и содержат значимые для социально-политической интеграции нации вызовы. Умеренный рост населения, напротив, нередко считают признаком благополучного общественного развития⁴⁹.

Возможность проследить полувековую эволюцию отношения государств мира к изменению численности населения – его росту или убыли – дает Всемирная база данных о политике в области населения, созданная и поддерживаемая Отделом населения ООН⁵⁰.

По отношению к проведению демографической и семейной политики все страны мира можно разделить на четыре группы⁵¹:

- 1) страны, в которых проводится демографическая политика, направленная на снижение рождаемости;
- 2) страны, в которых проводится демографическая политика, направленная на повышение рождаемости;
- 3) страны, в которых проводится не демографическая, а семейная политика;
- 4) страны, в которых не проводится ни демографическая, ни семейная политика.

Международный мониторинг политики в области населения имеет давнюю историю⁵², восходящую к Всемирному плану действий, одобренному в 1974 г. на Всемирной конференции по проблемам населения в Бухаресте. Основой для мониторинга правительственных оценок проблем, связанных с демографическим развитием, и политики, проводимой с целью их решения,

⁴⁸ Демографическая политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 214.

⁴⁹ Население России 2017: двадцать пятый ежегодный демографический доклад / отв. ред. С.В. Захаров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 11.

⁵⁰ Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. World Population Policies Database. URL: http://esa.un.org/PopPolicy/about_policy_section.aspx

⁵¹ Клупт М.А. Демографическая и семейная политика // Демография и статистика населения: учебник / под ред. И.И. Елисеевой, М.А. Клупта. М.: Юрайт, 2019. С. 381–382.

⁵² Опросы ООН правительств // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 549.

являются официальные правительственные ответы на запросы ООН по проблемам населения и развития (изменение численности и возрастной структуры населения, рождаемость и планирование семьи, здоровье и смертность, расселение и внутренняя миграция, международная миграция). С 1963 г. такие опросы инициируются Генеральным секретарем ООН на регулярной основе. Вначале они проходили с разной периодичностью, ответы на запросы давали далеко не все страны мира. Однако постепенно в этот процесс вовлекалось все большее число стран. С 2001 по 2014 г. опросы проводились каждые два года. В сентябре 2018 г. был запущен очередной опрос. Результаты опросов публикуются в специальных докладах, содержащих обзоры правительственных оценок проблем населения, политики, проводимой в соответствующих областях, и анализ происходящих изменений⁵³.

В контексте разговора о разнообразии отношения различных государств к декларированию и проведению мероприятий демографической политики важно отметить также следующее обстоятельство. Как справедливо замечает О.Д. Захарова⁵⁴, несмотря на выраженные негативные тенденции демографического развития, обусловленные крайне низкой рождаемостью, во многих странах политики не выказывают желания принимать прямолинейные решения в отношении демографической политики, то есть ставить конкретные узкодемографические цели. Предпочтение зачастую отдается интеграции демографической или семейной политики в более глобальные программы социального развития. Основными причинами осторожного отношения к демографическим программам являются следующие факты:

а) индивидуализация сознания и поведения делает любые шаги государства в этом направлении непопулярными;

б) демографические инвестиции не дают быстрого и, главное, обязательно позитивного эффекта и в силу этого не работают на политический имидж государственных деятелей;

в) демографические программы затратны, причем для поддержания единожды достигнутого уровня рождаемости и смертности затраты со временем должны постоянно нарастать только для того, чтобы этот уровень хотя бы не снижался. В силу этого они вообще перестают восприниматься как приносящие какую-либо пользу обществу. Более того, население быстро адаптируется к уже предложенным и задействованным мерам и перестает реагировать на них.

⁵³ Население России 2017: двадцать пятый ежегодный демографический доклад / отв. ред. С.В. Захаров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 12–13.

⁵⁴ Захарова О.Д. Демографическая политика // Демография: Учебник для вузов / под ред. Н.А. Волгина, Л.Л. Рыбаковского. М.: Логос, 2010. С.255.

Вместе с тем самые последние тенденции развития политической обстановки текущего десятилетия (2010-е гг.) в ряде ведущих стран мира показывают, что ситуация может измениться (см. подробнее⁵⁵).

1.2. Эффективность и результативность демографической политики: основные понятия, критерии и проблемы оценки

В периоды осуществления активной государственной демографической политики происходит закономерное повышение внимания к вопросам оценки ее эффективности и результативности. Об этом свидетельствует опыт СССР в 1980-е гг., а также опыт Российской Федерации в начале XXI века, когда количество научных работ, посвященных изучению влияния реализуемой демографической политики на воспроизводство населения страны и ее регионов, стало резко расти.

При этом активизация деятельности государства в сфере управления демографическими процессами, как правило, происходит в периоды обострения демографических проблем общественного развития, будь то быстрый рост населения, снижение рождаемости, повышение смертности, нехватка рабочей силы или резкая интенсификация миграционных перемещений.

В последнее время появилась обширная литература по теме теоретической и практической оценки результатов (успехов и неудач) реализации современной демографической политики в России. Значительный вклад в изучение этого вопроса внесли Андреев Е.М., Архангельский В.Н., Захаров С.В., Зверева Н.В., Вишневский А.Г., Джанаева Н.Г., Елизаров В.В., Иванова А.Е., Исупова О.Г., Локосов В.В., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л., Рязанцев С.В., Хасанова Р.Р. и др.⁵⁶. Различные аспекты

⁵⁵ Клупт М.А. Теории и практики семейной политики в XX и XXI столетиях // Петербургская социология сегодня. 2019. № 11. С. 5–22.

⁵⁶ Андреев Е.М. Конечный эффект мер демографической политики 1980-х в России // Мир России. 2016. № 2. С. 68–97; Архангельский В.Н., Джанаева Н.Г. Согласованность целей и задач в региональных демографических программах // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 42-93; Архангельский В.Н., Зверева Н.В. Теоретические основы мониторинга региональной социально-демографической политики. М. МАКС-Пресс, 2009. 220 с.; Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Рыбаковский Л.Л. Результативность демографической политики России / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. 307 с.; Вишневский А.Г. Время демографических перемен: избр. ст. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 517 с.; Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации: национальный демографический доклад / Под ред. С.В. Рязанцева. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2019. 79 с.; Елизаров В.В. Демографическая и семейная политика в России // Демографическое развитие постсоветского пространства: сб. статей и аналитических материалов / под ред. М.Б. Денисенко, Р.В. Дмитриева, В.В. Елизарова. М.: Экономический

факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 156–168; Елизаров В.В. Целевые показатели демографического развития России на 2024 год: поможет ли опыт недавнего прошлого в их достижении? // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 211. № 3. С. 322–350; Елизаров В.В. Цели и целевые показатели в демографической политике России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 18-26; Захаров С.В. Демографический анализ эффекта мер семейной политики в России в 1980-х гг. // SPERO. 2006. № 5. С. 33-69; Захаров С.В. Скромные результаты пронаталистской политики на фоне долговременной эволюции рождаемости в России. Часть 1 // Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 3. С. 6–38; Захаров С.В. Скромные демографические результаты пронаталистской политики в контексте долговременной эволюции рождаемости в России. Часть 2 // Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 4. С. 6–26; Зверева Н.В. Методологические проблемы анализа результативности демографической политики // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов / Ред. В.В. Елизаров, В.Н. Архангельский. М.: МАКС Пресс, 2005. С. 16-25; Исупова О.Г. История пронаталистской и семейной политики в Европе и России: уроки для современности // Демографическое образование и изучение народонаселения в университетах (к 50-летию кафедры народонаселения) (Девятые Валентеевские чтения): сборник статей и тезисов выступлений. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 565–571; Локосов В.В., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л., Хасаев Г.Р. Результаты демографической политики и наступление депопуляции в России // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 11 (157). С. 40–48; Народонаселение современной России: воспроизводство и развитие / Под ред. В.В. Локосова. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. 411 с.; Население России 2017: двадцать пятый ежегодный демографический доклад / отв. ред. С.В. Захаров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 480 с.; Рыбаковский Л.Л. Результативность как основной показатель оценки состояния и тенденций рождаемости // Социологические исследования. 2016. № 4 (384). С. 23–30; Рыбаковский Л.Л. Результаты современной демографической политики России // Народонаселение. 2014. № 1. С.4–18; Рыбаковский Л.Л., Савинков В.И., Кожевникова Н.И. Результативность демографической политики в регионах России: сравнительный анализ // Научное обозрение. Серия 2: Гуманитарные науки. 2017. № 6. С. 35-42; Рыбаковский Л.Л., Хасаев Г.Р., Кожевникова Н.И. Применение понятий «результативность» и «эффективность» в сфере демографии // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2018. № 6 (164). С. 38-48; Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Оценка эффективности мер демографической политики 1980-х годов // Социологические исследования. 2013. № 12. С. 80-87; Рязанцев С.В. Резервы демографического развития в контексте эволюции демографической политики России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 105-114; Хасанова Р.Р. Демографический анализ достижимости целевых показателей в области снижения смертности и повышения продолжительности жизни // Прикладные демографические исследования: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2018. С. 121-131; Хасанова Р.Р., Малева Т.М., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 58 с.; Эффективность мер демографической политики в России и предпосылки создания модели управления демографическими процессами» (2011-2013 гг.) (ответственный исполнитель – д.э.н.

управления демографическим развитием страны в целом и отдельных ее регионов, а также проблемы эффективности этого управления рассматриваются в многочисленных работах, среди которых упомянем труды Антонова А.И., Берендеевой А.Б., Буриева М.М., Гоковой О.В., Денисенко В.А., Игнатъевой В.В., Ильдархановой Ф.А., Качалкина В.М., Клупта М.А., Комаровой И.А., Куклина А.А., Кучмаевой О.В., Мостаховой Т.С., Подлинева Н.С., Поповой Л.А., Ростовской Т.К., Савдеровой А.Ф., Садовниковой Ю.Ю., Слонимчика Ф., Юрко А.В., Ткаченко А.А., Тындик А.О., Фадеевой Т.А., Яковец Т.Ю.⁵⁷

Рязанцев С.В.) / Институт социально-политических исследований РАН URL: http://www.isprras.ru/pics/File/tochka_zrenia/Demmodel2011-2013.pdf

⁵⁷ Антонов А.И. Цели активной семейно-демографической политики в связи с тенденциями динамики населения РФ // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 211. № 3. С. 264–274; Берендеева А.Б. Демографические вызовы и степень адекватности мер демографической политики (на примере регионов Верхневолжья) // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Экономика. 2019. Т. 39. № 1. С. 11–20; Буриев М.М. Повышение эффективности реализации демографической политики в Российской Федерации // Плехановский барометр. 2018. № 3 (15). С. 10–14; Гокова О.В. Региональный опыт демографической политики в области рождаемости в РФ // Демографический потенциал стран ЕАЭС: VIII Уральский демографический форум. Том I. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2017. С. 84–89; Денисенко В.А., Купера А.В., Катаева А.Н. Эффективность государственной программы демографического развития: региональный аспект // Национальная безопасность. 2015. № 2 (37). С. 312–318; Игнатъева В.В., Зыкова Н.В. Оценка эффективности демографической политики в области рождаемости // Российская наука: тенденции и возможности: Сб. науч. статей / науч. ред. А.Н. Ромеро. М.: Перо, 2019. С. 39–43; Ильдарханова Ф.А., Ильдарханова Ч.И., Шелуханова Л.В. Демографическая результативность федеральных и региональных программ помощи семьям с детьми (2006–2016 гг.): Научно-аналитический доклад. Казань: Изд-во АН РТ, 2016. 231 с.; Качалкин В.М. Государственная демографическая политика в современной России: состояние и приоритеты совершенствования: автореф. дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2017. 24 с.; Клупт М.А. Государство, «третий сектор» и демографическая политика // Социологические исследования. 2016. № 6 (386). С. 24–33; Комарова И.А., Кулигина М.В. Эффективность региональной демографической политики в сфере рождаемости (на примере Костромской области) // Электронный научно-образовательный вестник «Здоровье и образование в XXI веке». 2012. № 8. Т.14. С. 175–176; Куклин А.А., Васильева Е.В. Методический подход к оценке эффективности управления социально-демографическими процессами в регионе // Известия Уральского государственного экономического университета. 2012. № 3 (41). Т. 41. С. 79–86; Кучмаева О.В. Современные проблемы оценки эффективности семейной политики в Российской Федерации // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 85–93; Мостахова Т.С. Опыт оценки эффективности реализации демографической политики в регионе (на примере Республики Саха (Якутия)) // Государственная служба. 2009. № 2. С. 104–106; Подлинев Н.С. Анализ эффективности демографической политики и рекомендации по ее проведению в Псковской области // Псковский регионологический журнал. 2009. № 8. С. 36–44; Попова Л.А. Оценка эффективности государственных демографических инициатив // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 1 (31). С. 125–137; Ростовская Т.К., Сигарева Е.П. Проблемы реализации государственных программ, связанных с демографическим и миграционным потенциалом // Государственный советник. 2019. № 1. С.

Рассмотрим некоторые основные моменты, связанные с вопросами оценки эффективности демографической политики.

В первую очередь подчеркнем, что большинством специалистов данный вопрос считается не только важнейшим, но и сложнейшим⁵⁸. В то же время некоторые авторы пытаются кратко сформулировать условия для успешного осуществления управления демографическим развитием. Так, А.В. Воронцов и М.Б. Глотов считают, что для эффективной реализации демографической политики нужны:

- политическая воля;
- научное обоснование,
- достаточное финансирование,
- информационное сопровождение,
- контроль за исполнением принимаемых решений⁵⁹.

В «Демографической энциклопедии» *эффективность демографической политики* определяется как категория, характеризующаяся системой показателей, отражающих соотношение затрат и результатов по отдельным направлениям демографической политики⁶⁰. Также утверждается, что эффективность должна рассматриваться в терминах «успешности» или «не успешности» политики, а также эффективность может оцениваться скоростью достижения целей. Авторы статьи говорят о схожести демографической политики с социальной политикой, в том смысле, что в последней многие эффекты ее реализации не могут быть выражены количественно, а потому оцениваются через соотношение затрат и результатов.

25-32; Садовникова Ю.Ю., Тимейчук Л.Н. Методологические подходы к выявлению критериев и индикаторов эффективности проведения демографической политики в субъектах ЮФО // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 3. 105-113; Слонимчик Ф., Юрко А.В. Оценка влияния материнского капитала в России // Демографическое обозрение. 2015. Т. 2. № 3. С. 30–68; Ткаченко А.А. Государственная политика и национальный проект «Демография» // Народонаселение. 2018. Т. 21. № 4. С. 23–35; Тындык А.О. Демографическая повестка современной России: структура и воспроизводство населения. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 96 с.; Фадеева Т.А. Эффективная демографическая политика: некоторые аспекты // Научное обозрение. Серия 2: Гуманитарные науки. 2012. № 6. С. 54-57; Яковец Т.Ю. Государственное регулирование социодемографических процессов в России: монография. М.: Проспект, 2017. 274 с.

⁵⁸ Методические рекомендации Минтруда России от 24 октября 2012 г. «Методические рекомендации по разработке региональных программ демографического развития» / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/4/Methodika_regiony_12-10-12.docx

⁵⁹ Воронцов А.В., Глотов М.Б. Демография: учебник. М.: Юрайт, 2019. С. 228.

⁶⁰ Эффективность демографической политики // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 939.

В.В. Елизаров и Н.Г. Джанаева предложили систему *базовых понятий* в рамках методологии выявления и *оценки эффективности демографической политики* и региональных демографических программ⁶¹:

а) эффект (результат) демографической политики – изменения в демографической ситуации, которые вызваны реализацией специально разработанных и принятых целенаправленных мер по улучшению демографической ситуации;

б) эффективная демографическая политика – политика, результатом реализации которой стало достижение поставленных перед политикой целей по изменению (улучшению) демографической ситуации;

в) эффективность демографической политики – соотношение результата и поставленной цели, предполагающее возможность сравнения (сопоставления) разных вариантов достижения поставленной цели;

г) оценка эффективности демографической политики – выявление, проверка, сопоставление и сравнение полученных (предполагаемых) результатов с целями, а также результатов с затраченными ресурсами на реализацию мер по изменению демографической ситуации.

д) критерии эффективности демографической политики – признаки, меры и принципы, используемые для оценки результатов и последствий мер по изменению демографической ситуации.

е) методы оценки эффективности демографической политики – способы, правила, алгоритмы сопоставления результатов и целей, а также результатов и затраченных ресурсов на реализацию мер по изменению демографической ситуации, а также сравнения различных вариантов достижения поставленных целей.

Говоря об эффективности демографической политики, А.Я. Кваша предлагает различать ее общую, генеральную и *долгосрочную эффективность* и *эпизодические*, частные, ближайшие по времени *результаты* мер демографической политики в той или иной социальной области⁶².

Н.В. Зверева подчеркивает необходимость принимать во внимание *длительность вложений*. Например, если в области миграции результат от вложений можно получить быстрее относительно других демографических процессов, то в области снижения заболеваемости и смертности эти вложения

⁶¹ Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 36–37.

⁶² Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. С. 178.

будут более долговременными, а в области стимулирования рождаемости до уровня простого воспроизводства – чрезвычайно длительными⁶³.

Весьма острой считается проблема соотношения ближайших и долгосрочных целей, вопросы оценки эффективности тех или иных мер с позиций сегодняшнего и завтрашнего дня. С точки зрения краткосрочного эффекта (в данном случае не менее 10-15 лет), вложения в демографическую политику даже при высокой ее конечной эффективности могут влиять на экономические процессы лишь косвенно – через улучшение состояния здоровья детей и матерей и ряд других компонентов. Лишь значительно позже они могут сказаться на увеличении численности потенциальных трудовых ресурсов⁶⁴.

Ключевым вопросом оценки эффективности демографической политики многим экспертам представляется вопрос о том, какие изменения являются непосредственными результатами политики⁶⁵. С другой стороны, процедура выявления конкретных мероприятий, приведших к положительным результатам или к высокой эффективности демографической политики, разграничение и отделение друг от друга факторов и причин, приведших к конкретным последствиям, представляет собой задачу огромной сложности (см. подробнее⁶⁶). А зачастую такая задача не может быть решена в принципе. В подобных условиях нам представляется приоритетной задача выявления демографических изменений, происходящих на территории, их масштабов, темпов, устойчивости и направленности. Необходимо фиксировать такие изменения как можно точнее, а затем в мониторинговом режиме анализировать взаимосвязь этих демографических трансформаций с реализуемой политикой в сфере воспроизводства населения, с другими направлениями социальной политики, с общими изменениями в социально-экономической обстановке и динамикой уровня жизни и т.д.

Проблема определения эффективности демографической политики по сути своей сводится к нескольким основным моментам⁶⁷:

а) определение системы критериев демографической политики и на этой основе – цели демографической политики;

⁶³ Зверева Н.В. Методологические проблемы анализа результативности демографической политики // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов / Ред. В.В. Елизаров, В.Н. Архангельский. М.: МАКС Пресс, 2005. С. 22.

⁶⁴ Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. С. 180.

⁶⁵ Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 36.

⁶⁶ Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. С. 184.

⁶⁷ Там же. С. 176.

б) разработка системы измерителей эффективности демографической политики для исследования самого процесса формирования желательного уровня явлений.

По утверждению А.Я. Кваши, об окончательной эффективности демографической политики можно будет судить лишь после того, как оптимальные и реальные характеристики развития населения существенно сближаются, причем такого рода сближение, совпадение должно быть не случайным, а устойчивым состоянием, хотя полное, стопроцентное, совпадение вряд ли возможно. О ходе же этого процесса можно судить по скорости устойчивого сближения фактических и теоретических, желательных, характеристик процесса, по динамике уменьшения различий этих характеристик⁶⁸.

Некоторые авторы призывают при оценке результативности демографической политики не ограничиваться *количественными (статистическими) методами* и рекомендуют дополнять их *качественными (социологическими) методами*. Последние могут помочь определить самооценку респондентов, их мнение об эффективности для них того или иного вида мер, их значимости, изменениях, произошедших с семьей, в ходе реализации программы, изменении установок, возможном изменении поведения⁶⁹.

В основу методологии выявления и выбора признаков, которые могут использоваться в качестве критериев могут быть положены различные интересы и потребности разного уровня, удовлетворяемые при проведении демографической политики⁷⁰:

а) по сфере выявления результатов – демографические, экономические, геополитические, социальные, этнокультурные, гендерные, экологические и т.п.;

б) по срокам достижения целей и реализации мер – ближайшие, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные;

в) по виду интересов – государственные, общественные, групповые, семейные, личные;

⁶⁸ Там же. С. 178.

⁶⁹ Зверева Н.В. Методологические проблемы анализа результативности демографической политики // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов / Ред. В.В. Елизаров, В.Н. Архангельский. М.: МАКС Пресс, 2005. С. 25.

⁷⁰ Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 38–39.

г) по территориальному масштабу реализации программ и конкретных мер – федеральные, региональные, местные.

Исходя из необходимости оценивания эффективности мероприятий демографической политики, важнейшим требованием к *постановке задач* в рамках региональных или муниципальных демографических программ является их формулировка в конкретном виде с указанием количественных демографических параметров, которые предполагается достичь в результате их реализации⁷¹.

Авторы «Методических рекомендаций по разработке региональных программ демографического развития», подготовленных по заказу Министерства труда и социальной защиты РФ, отмечают следующие моменты в вопросе оценки эффективности реализации программ демографического развития, на которые следует обратить внимание⁷²:

1) Об эффективности реализуемой демографической политики можно и нужно судить по направлению и степени изменения демографических параметров в сторону поставленных цели и задач, по степени достижения цели и решения задач по завершению срока действия программы.

2) Существует заблуждение относительно того, что от мер по повышению рождаемости не следует ожидать быстрого эффекта. При этом имеется в виду, что демографические процессы отличаются заметной инерционностью. Это справедливо в отношении рождаемости применительно к потребности в детях. Однако, практически все меры, реализуемые в этой сфере, влияют не на изменение потребности в детях, а на условия удовлетворения этой потребности. А в этом случае реакция семей может быть либо очень быстрой, либо никакой. Аналогичные закономерности справедливы и в отношении смертности.

3) Результат демографической политики целесообразно оценивать, сопоставляя демографические показатели, которые будут фиксироваться после начала реализации программы, с тем прогнозным сценарием, который бы имел место при сохранении тенденций, сложившихся до начала реализации программы.

4) В ходе реализации программы демографического развития должен осуществляться мониторинг демографической ситуации и демографического поведения с целью выявления результативности реализации программы,

⁷¹ Архангельский В.Н., Джанаева Н.Г. Согласованность целей и задач в региональных демографических программах // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 44.

⁷² Методические рекомендации Минтруда России от 24 октября 2012 г. «Методические рекомендации по разработке региональных программ демографического развития» / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/4/Metodika_regiony_12-10-12.docx

дифференциации этой результативности по разным категориям населения и семей, выделения наиболее значимых мер и, в конечном счете, для разработки предложений по совершенствованию региональной демографической политики.

Достаточно распространено мнение, что неэффективность демографической политики может объясняться попытками добиться результатов при крайне низких затратах. Такая позиция, следовательно, подразумевает, что увеличение затрат на политику могло бы дать более заметные результаты⁷³. В целом мы согласны с подобной точкой зрения, поскольку многочисленные межстрановые сравнения неоднократно выявляли существенные положительные корреляционные зависимости между основными показателями человеческого развития, в том числе демографическими, и уровнем финансирования ключевых сфер социального развития территории. В то же время на практике в сфере региональной политики или местного самоуправления в России в большинстве случаев проблема значительного увеличения затрат на проведение социальной политики не может быть решена в связи с хроническим дефицитом ресурсов, в первую очередь финансовых. Однако это не означает невозможности повышения результативности демографического регулирования, поскольку помимо мероприятий экономического характера комплексная демографическая политика всегда должна включать также мероприятия нормативно-правового, организационного и пропагандистского характера.

Так, затрагивая вопрос о возможных *способах повышения эффективности* проводимой демографической политики, специалисты говорят о том, что «активная широкая информационная кампания о реализуемых мерах помощи семьям с детьми усиливает результативность этих мер. Во-первых, тем самым демонстрируется активное позитивное отношение органов власти к решению проблем семьи, что формирует благоприятное общественное мнение. Примером тому является реализация программы федерального материнского (семейного) капитала. Во-вторых, чтобы эти меры подействовали на репродуктивное поведение, на принятие решения о рождении ребенка, необходимо, чтобы люди заранее знали о них, а не узнавали только после рождения ребенка»⁷⁴.

⁷³ Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 36.

⁷⁴ Методические рекомендации Минтруда России от 24 октября 2012 г. «Методические рекомендации по разработке региональных программ демографического развития» / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/4/Metodika_regiony_12-10-12.docx

Разные исследователи предлагают различные наборы и перечни показателей для оценки результативности процессов демографического регулирования. Так, В.П. Тоичкина⁷⁵ считает, что определение социальной эффективности демографической политики РФ и региональных демографических программ, исследование демографических проблем в муниципальных образованиях регионов целесообразно проводить по индикаторам, принятым для диагностирования устойчивости воспроизводства населения:

- коэффициент старения населения,
- суммарный коэффициент рождаемости,
- младенческая смертность,
- условный коэффициент депопуляции,
- ожидаемая средняя продолжительность жизни при рождении.

А.Я. Кваша предлагает включить в систему показателей эффективности демографической политики:

- нетто-коэффициент воспроизводства;
- продолжительность предстоящей жизни мужчин и женщин;
- ожидаемое число детей в семьях и интервалы между рождениями;
- распределение детей по порядку рождения⁷⁶.

По мнению В.В. Марковой⁷⁷, для оценки эффективности мероприятий государственной демографической политики необходимо использовать объективные показатели, независимые от определенных конъюнктурных факторов, таких как возрастная структура населения. Автор предлагает три группы индикаторов демографической политики по основным составляющим воспроизводства населения. Так, к числу демографических параметров, позволяющих оценить эффективность демографической политики государства в области повышения уровня рождаемости, В.В. Маркова относит:

- суммарный коэффициент рождаемости;
- соотношение числа абортс с числом рождений;
- удельный вес многодетных семей;
- коэффициент младенческой смертности;
- число родившихся детей по очередности рождения;
- средний возраст матери при рождении ребёнка.

⁷⁵ Тоичкина В.П. Методические аспекты оценки воспроизводства населения муниципальных образований (на примере Мурманской области) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 188–189.

⁷⁶ Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. С. 182–183.

⁷⁷ Маркова В.В. Демографическая политика в современной России: институциональные направления совершенствования. // Социодинамика. 2012. № 1. С. 80–92.

Показатели в области уменьшения уровня смертности:

- средняя ожидаемая продолжительность жизни;
- число умерших от внешних причин смерти в репродуктивном возрасте (на 100 000 человек населения);

Параметры в области улучшения миграционной ситуации:

- количество прибывших на постоянное место жительства мигрантов в Российскую Федерацию в расчете на 1000 человек населения;
- количество выбывших на постоянное место жительства из Российской Федерации мигрантов в расчете на 1000 человек населения;
- количество иностранных граждан, приобретших гражданство Российской Федерации;
- количество прибывших в Российскую Федерацию соотечественников.

Другие авторы предлагают не просто определять перечень (систему) показателей эффективности мер демографической политики, а вводить *пороговые значения* таких показателей, т.е. некоторые предельные величины, несоблюдение которых препятствует нормальному развитию воспроизводственных процессов, приводит к формированию негативных тенденций⁷⁸. Однако по признанию этих же авторов, определение пороговых значений показателей представляет собой большую методологическую сложность.

В.В. Елизаров и Н.Г. Джанаева описывают и обосновывают *системный подход к оценке эффективности демографической политики*⁷⁹. Он предполагает выполнение ряда условий.

Во-первых, подход предполагает как оценку собственно демографических результатов, как непосредственных и планируемых при проведении демографической политики, так и оценку ожидаемых экономических, геополитических, социальных, гендерных, экологических и иных результатов и последствий реализации мер по изменению демографической ситуации.

Во-вторых, системный подход предполагает, что разработка критериев и методов оценки эффективности не сводится к сугубо процедурным, техническим аспектам решения проблемы. Необходимо учитывать как более

⁷⁸ Садовникова Ю.Ю., Тимейчук Л.Н. Методологические подходы к выявлению критериев и индикаторов эффективности проведения демографической политики в субъектах ЮФО // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 3. 106.

⁷⁹ Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 39.

общие условия проведения демографической политики как части социальной политики, так и конкретно-исторический опыт.

В-третьих, подход предполагает учет определенных ограничений (правовых, этических, этнокультурных и т.д.), которые определяют границы и возможности влияния на демографическое поведение населения в целом и отдельных социально-демографических групп.

Кроме этого, системность, комплексность оценки эффективности мер демографической политики должна достигаться включением в анализ различных аспектов эффективности:

- выявление собственно *демографической эффективности*, при которой оценивается степень достижения поставленных демографических целей;
- выявление *экономической эффективности* (изменения в численности, структуре и территориальном распределении трудовых ресурсов, изменение иждивенческой нагрузки, сокращение безработицы, сокращение экономических потерь от заболеваемости и преждевременной смертности);
- выявление *социальной эффективности* (повышение престижа семьи и детей в обществе, выравнивание условий для содержания и воспитания детей в семьях разных социальных групп и т.п.);
- выявление *гендерной эффективности* (гендерная симметричность реализуемых мер, соблюдение принципа равных прав и возможностей для мужчин и женщин)⁸⁰.

При обсуждении проблем оценки итогов реализации демографической политики, отдельно стоит коснуться вопроса **терминологии**. Как показал анализ тематической литературы, наиболее распространенным в среде специалистов понятием, отражающим успешность управления демографическим развитием, является «*эффективность*». Именно термин «*эффективность демографической политики*» раскрывается в соответствующей статье в «Демографической энциклопедии»⁸¹. Слова «*эффективность*» и «*эффект*» наиболее часто используются в этом контексте. Это касается названий статей и тезисов, наименований сборников научных трудов и материалов конференций, тем научно-исследовательских проектов.

Вместе с тем, в последние годы появилась серия работ Л.Л. Рыбаковского, в которых он с соавторами отстаивает необходимость

⁸⁰ Там же. С. 36.

⁸¹ Эффективность демографической политики // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 939.

использования в случае демографической политики исключительно термина «результативность»⁸². Эта позиция аргументируется со ссылкой на определения эффективности и результативности, представленные в международном стандарте «Управление качеством ISO 9000»:

- *эффективность* (efficiency) – это отношение между достигнутым результатом и затраченными ресурсами;
- *результативность* (effectiveness) – это степень достижения запланированных результатов, поставленных целей.

Сторонники этой позиции формулируют свой основополагающий методологический принцип: для оценки эффективности необходимо использовать идентичное измерение затрат и результатов. Признание этого положения, с их точки зрения, приводит к выводу о неправомерности использования понятия «эффективность» в таких сферах, как демографическая, где затраты на меры в области повышения рождаемости или сокращения смертности измеряются деньгами, а результативность – приростом чисел родившихся и уменьшением чисел умерших. Именно поэтому, по мнению Л.Л. Рыбаковского и соавторов, в отличие от экономики, где затраты и результаты измеряются в одном и том же (в деньгах), в демографической сфере уместно применение другого понятия – «результативность»⁸³.

Стоит заметить, что описанная точка зрения к настоящему времени не получила большого распространения в научном сообществе, возможно, ввиду того, что эксперты, занимающиеся соответствующей тематикой, еще не успели отреагировать на предложенные дефиниции – принять или оспорить их. Вместе с тем известно, что вопросы изменения профессиональной терминологии, как правило, не решаются быстро, и для внедрения новых определений и смыслов требуется некоторое, иногда немалое, время. Отметим также, что и без специального терминологического обоснования некоторые авторы предпочитают пользоваться термином «результативность» в отношении демографической политики⁸⁴. Большинство же используют слова «эффект» / «результат» и «эффективность» / «результативность» просто как синонимы.

⁸² Рыбаковский Л.Л., Хасаев Г.Р., Кожевникова Н.И. Применение понятий «результативность» и «эффективность» в сфере демографии // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2018. № 6 (164). С. 38-48; Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Рыбаковский Л.Л. Результативность демографической политики России / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. 307 с.; Рыбаковский Л.Л. Результативность как основной показатель оценки состояния и тенденций рождаемости // Социологические исследования. 2016. № 4 (384). С. 23–30.

⁸³ Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Рыбаковский Л.Л. Результативность демографической политики России / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. С. 11.

⁸⁴ Захаров С.В. Скромные результаты пронаталистской политики на фоне долговременной эволюции рождаемости в России. Часть 1 // Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 3. С.

В целом соглашаясь с предложенной аргументацией Л.Л. Рыбаковского и его коллег, в данной работе мы будем пользоваться термином «результативность демографической политики».

6–38; Зверева Н.В. Методологические проблемы анализа результативности демографической политики // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов / Ред. В.В. Елизаров, В.Н. Архангельский. М.: МАКС Пресс, 2005. С. 16-25; Ильдарханова Ф.А., Ильдарханова Ч.И., Шелуханова Л.В. Демографическая результативность федеральных и региональных программ помощи семьям с детьми (2006-2016 гг.): Научно-аналитический доклад. Казань: Изд-во АН РТ, 2016. 231 с.

ГЛАВА 2. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Регулирование демографических процессов в СССР

В связи с тем, что многие демографические проблемы современной России возникли еще в советский период ее истории, при поиске путей их решения необходимо учитывать как положительный, так и негативный опыт проведения демографической политики в СССР. М.А. Клупт отмечает, что до начала 1980-х гг. в Советском союзе проводилась главным образом семейная политика, называемая охраной материнства и детства и не направленная непосредственно на изменение параметров демографического воспроизводства населения страны⁸⁵.

С ним солидарен В.В. Елизаров⁸⁶, утверждающий, что целеполагание в отечественной демографической политике имеет не очень длинную историю, поскольку в СССР официальных заявлений по поводу целей в области регулирования воспроизводства населения в принципе не делалось. Автор указывает, что в этом контексте можно лишь упомянуть несколько документов, да и в них об этом говорилось скорее косвенно, чем прямо. Так, меры, введенные в 1936 г. (запрет аборт и др.), по сути были нацелены на увеличение рождаемости и поддержание прироста населения на уровне 2,5–3 млн человек в год. В Указе 1944 г. говорилось о том, что новые меры вводятся в целях увеличения материальной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, поощрения многодетности и усиления охраны материнства и детства.

Таким образом, официальных заявлений по поводу целей демографической политики в нашей стране, в принципе, никогда не делалось. Тем не менее советская демографическая политика имеет свою историю.

Социалистическое государство, фундаментом хозяйственной системы которого было плановая экономика и общественная собственность на средства производства, было вынуждено относиться к населению не только как к объекту социальной политики, но и как к экономическому субъекту, как к источнику трудовых ресурсов и потребителю централизованно и планомерно распределяемого общественного продукта. Советская идеология всегда

⁸⁵ Клупт М.А. Демографическая и семейная политика // Демография и статистика населения: учебник / под ред. И.И. Елисеевой, М.А. Клупта. М.: Юрайт, 2019. С. 392.

⁸⁶ Елизаров В.В. Целевые показатели демографического развития России на 2024 год: поможет ли опыт недавнего прошлого в их достижении? // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 211. № 3. С. 326–327.

отводила семье подчиненную роль в системе социальных отношений. Все это не могло не сказаться на обобществлении демографического поведения, на выработке норм и законов, регулирующих брак, рождение детей, миграцию⁸⁷.

Индустриализация и урбанизация населения способствовали разрушению патриархальной семьи, вовлечению женщин в общественное производство, особенно в городах. Результатом стало продолжение тенденции к сокращению рождаемости, отмеченной еще в конце XIX века. Ускорился переход от многодетной (5 и более детей) к среднететной (3–4 ребенка) семье, в больших городах распространение получает малодетная семья (1–2 ребенка). В целом на демографическом развитии страны сказались и последствия сталинской модели социализма: большие людские потери, связанные с принудительной коллективизацией, высылкой семей зажиточных крестьян (кулаков), репрессиями⁸⁸.

Ориентированность тоталитарного советского государства на рост населения как фактор экономической и оборонной мощи обусловили во второй половине 1930-х гг. формирование идеологии пронаталистской политики. В 1936 г. были запрещены аборты «по социальным основаниям» – мера, перечеркнувшая либерализм декретов первых лет Советской власти. Одновременно с этим были введены небольшие денежные пособия для многодетных семей (при рождении седьмого и последующих детей), а также было намечено расширение сети родильных домов и детских садов. Было усилено уголовное наказание за неплатеж алиментов. Для «укрепления» семьи была ужесточена процедура разводов и введена отметка в паспорте о разводе. Эти меры были призваны подтвердить заботу государства о материнстве и детстве и убедить население в «отсутствии социальных оснований» для отказа от рождения ребенка, но, конечно же, не могли оказать никакого серьезного противодействия падению рождаемости. Эффект запрещения абортов был очень кратковременным⁸⁹.

Колоссальный урон населению и экономике страны был нанесен Второй Мировой войной, основная тяжесть которой легла на СССР. Многомиллионные потери в годы репрессий и Великой Отечественной войны способствовали ориентации официальной политики на поощрение многодетности. В 1944 г. был принят новый законодательный акт, усиливший материальную и

⁸⁷ Елизаров В.В. Современная демографическая политика // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 560–561.

⁸⁸ Демографическая политика в СССР // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 221.

⁸⁹ Елизаров В.В. Современная демографическая политика // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 562–563.

моральную поддержку материнства. Были введены единовременные пособия при рождении ребенка, начиная с третьего, и ежемесячные пособия, начиная с четвертого, увеличен отпуск по беременности и родам. Были учреждены награды многодетным матерям: родившим и воспитавшим 5–6 детей – «Медаль материнства» (двух степеней), 7–9 детей – орден «Материнская слава» (трех степеней), 10 и более детей – звание «Мать–героиня». Запрет на аборт сохранялся вплоть до 1955 г. и был отменен, когда население восстановило довоенную численность. В 1956 г. была вновь увеличена продолжительность отпуска по беременности и родам⁹⁰.

Лишь в начале 1970-х гг. о демографических проблемах и политике в области народонаселения заговорили на высоком государственном уровне, а демографическую политику в СССР начали трактовать как важную составную часть социально-экономической политики (см. подробнее⁹¹). В 1970-е гг. в систему семейной поддержки вводится новое пособие: на детей в малообеспеченных семьях, при этом продолжительность выплаты пособия было ограничено возрастом ребенка, были также повышены пособия одиноким матерям.

Ухудшение демографической ситуации, не совместимое с провозглашенным построением коммунизма, породило жесткую идеологическую цензуру, запрет на публикацию в открытой печати данных о растущей смертности и снижающейся продолжительности жизни⁹². В правительственных документах в 1970–1980-е гг. неоднократно декларировалась озабоченность обострением проблем народонаселения и подчеркивалась необходимость проведения более активной демографической политики, учитывающей региональные особенности⁹³. Обращалось внимание на сдерживание роста крупнейших городов, на продолжающийся отток молодежи из села, на проблемы мобильности населения и необходимость большего участия населения трудоизбыточных регионов в решении народнохозяйственных задач.

Экстенсивный и трудозатратный характер экономики обуславливал взгляд на население и семью как источник будущих работников. Поэтому дефицит трудовых ресурсов, обозначившийся в 1980-е гг., заставил директивные органы обратить большее внимание на проблемы демографии и

⁹⁰ Демографическая политика в СССР // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 221–222.

⁹¹ Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. 200 с.

⁹² Елизаров В.В. Современная демографическая политика // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 564.

⁹³ Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. 200 с.

семьи, согласиться с предложениями демографов об усилении внимания к демографической политике, к семье. До 1981 г. меры демографической политики сводилась, по сути дела, к экономической и моральной поддержке и даже поощрению многодетности (начиная с мер, введенных в 1936 г. и усиленных в 1944 г.) и к экономической поддержке малообеспеченных семей (с 1974 г.). Специалисты утверждают, что в той форме и в тех размерах, в которых эта помощь осуществлялась, она не давала ни социального, ни демографического эффекта⁹⁴.

Комплекс мер демографической политики, введенных в СССР в 1981-1983 гг., а в РСФСР – в 1981-1982 гг. (позапно, по регионам страны) содержал новые принципы и меры поддержки семьи. Официальная трактовка целей принятых мер была следующей – создание лучших условий для роста населения и воспитания подрастающих поколений⁹⁵.

В соответствии с заявленной позицией о необходимости усиления государственной помощи семьям с детьми (всем, а не только многодетным), была реформирована система единовременных пособий. Ранее, до рождения третьего ребенка, семья не имела права на материальную помощь, а это значит, что 2/3 новорожденных не получали никаких пособий. Теперь были введены единовременные пособия на первого и второго ребенка, увеличены в 5 раз пособия при рождении третьего ребенка, но сохранены без изменения пособия в семьях с большим числом детей. Был введен частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до 1 года в размере 35 рублей (50 рублей в районах Сибири, Севера и Дальнего Востока). Отпуск оплачивался одинаково, независимо от очередности рождения, от доходов и других характеристик семьи. Предприятиям и организациям было предоставлено право выдавать семьям после рождения первого ребенка кредиты без процентов. При этом после рождения второго и третьего ребенка погашалась часть от остатка невыплаченной суммы. Были установлены новые льготы работающим женщинам–матерям, в частности дополнительные дни к очередному отпуску, намечены меры по пропагандистской поддержке семьи и семейных ценностей⁹⁶.

Реализация данных мер в сочетании с крайне благоприятной для роста рождаемости возрастной структурой, сложившейся в первой половине 1980-х

⁹⁴ Демографическая политика в СССР // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 222.

⁹⁵ Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 78–79.

⁹⁶ Елизаров В.В. Современная демографическая политика // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 565.

гг., явно способствовала росту общего числа рождений, продолжавшемуся вплоть до 1987 г., некоторому увеличению числа и доли рождения вторых и третьих детей. Рост рождаемости и снижение смертности (в результате антиалкогольной кампании 1985–1986 гг.) дали повод как ученым, так и политикам, трактовать благоприятную динамику демографических показателей как свидетельство успешности демографической политики, порождали иллюзию «управляемости» демографических процессов. Популярной была концепция необходимости поощрения среднедетной семьи, обеспечивающей расширенное воспроизводство населения. При этом необходимость роста численности населения считалась само собой разумеющейся, отвечающей долгосрочным интересам развитого социализма⁹⁷.

Оценивая демографическую политику в 1970-е – 1980 гг., следует исходить и из того факта, что вытеснение проблем демографии и семьи на периферию приоритетных проблем социальной политики, характерное для этого периода, обуславливало и явно недостаточное внимание социальных наук к проблемам демографической политики. Это отражалось в структуре научных институтов, исследовательских центров, в планах научной работы и в финансировании исследований по проблемам населения, семьи и демографической политики. Усилия немногочисленных групп специалистов и отдельных ученых (демографов, социологов, историков, экономистов, географов, психологов, юристов, медиков, педагогов и т.д.) были распылены, не обеспечивалась необходимая координация исследований, крайне редки были конференции и научные семинары по проблемам демографической политики⁹⁸.

Структурные факторы, обусловившие рост рождаемости в середине 1980-х гг., достаточно быстро исчерпали себя, и с 1988 г. начался новый этап снижения рождаемости. Чтобы его затормозить, а также улучшить охрану здоровья матери и ребенка, в 1989–1990 гг. был поэтапно продлен частично оплачиваемый отпуск по уходу за новорожденным до 1,5 лет (с сохранением прежнего размера оплаты) и до 3-х лет (без содержания). В 1990 г. был увеличен с 56 до 70 дней дородовой отпуск, была зафиксирована общая продолжительность декретного отпуска. Однако, начавшаяся в конце 1980-х гг. реформа пенсионного обеспечения, существенно ограничила возможности

⁹⁷ Демографическая политика в СССР // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 222–223.

⁹⁸ Елизаров В.В. Современная демографическая политика // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 566.

дальнейшего расширения помощи семьям с детьми. Это значительно повысило роль региональной демографической политики⁹⁹.

В большинстве республик СССР в 1989–1990 гг. были разработаны региональные программы развития населения на период до 2000 г. и далее, включающие меры помощи семьям с детьми, меры по снижению смертности, охране материнства и детства, регулированию миграции и т.д. Республики самостоятельно определяли приоритеты в целях своей политики с учетом своих ресурсных возможностей, а также подключали к реализации политики средства местных советов и предприятий. Госкомтрудом СССР в 1990 г. была разработана Концепция социальной защиты населения при переходе к рынку, а также были подготовлены «Основы государственной политики по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства». В частности, было намечено ввести систему государственных пособий семьям с детьми с учетом типа семьи, дохода, и индекса стоимости жизни. Ряд новых мер был введен в правительственном постановлении «О дополнительных мерах по социальной защите семей с детьми в связи с переходом к рынку» (1990 г.)¹⁰⁰.

Распад СССР (1991 г.) поставил вопрос о выработке в России концепции собственной демографической политики, учитывающей новые экономические, социальные и политические условия, а также переход с 1992 г. к отрицательному естественному приросту.

В завершении данного параграфа нельзя хотя бы кратко не остановиться на оценке результативности предпринятых в 1980-е гг. беспрецедентных (для истории нашей страны) мер демографической политики. Мнения специалистов относительно ее успешности несколько разнятся (см. подробнее¹⁰¹), однако все-таки преобладает точка зрения, что долгосрочный результат в реальных поколениях оказался существенно меньшим, чем стоило ожидать, глядя на текущие показатели того времени, в первую очередь, в отношении рождаемости, но также и в сфере снижения смертности населения и роста ожидаемой продолжительности жизни. В то же время для полноценного

⁹⁹ Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 80.

¹⁰⁰ Демографическая политика в СССР // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 224–225.

¹⁰¹ Андреев Е.М. Конечный эффект мер демографической политики 1980-х в России // Мир России. 2016. № 2. С. 68–97; Захаров С.В. Демографический анализ эффекта мер семейной политики в России в 1980-х гг. // SPERO. 2006. № 5. С. 33–69; Клупт М.А. Демографическая и семейная политика // Демография и статистика населения: учебник / под ред. И.И. Елисеевой, М.А. Клупта. М.: Юрайт, 2019. С. 394–395; Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Оценка эффективности мер демографической политики 1980-х годов // Социологические исследования. 2013. № 12. С. 80–87.

продольного анализа итоговой результативности мер в части рождаемости должно было пройти несколько десятилетий, поскольку поколения женщин, на которые были рассчитаны мероприятия, должны были полностью завершить свой репродуктивный жизненный цикл. Такие условия сложились лишь во втором десятилетии XXI века.

2.2. Демографическая политика в Российской Федерации

Как правопреемник СССР Россия сохранила в действии основные правовые нормы и направления демографической политики, унаследованной от СССР, сохранила и многие меры социально-экономической и правовой поддержки материнства и детства.

Переход к рыночной экономике, формирование новых подходов к проведению социальной политики потребовали существенной переоценки сложившейся системы взглядов на роль и место общегосударственной демографической политики, политики в области семьи, социальной защиты материнства и детства. Речь шла как о принципах разработки, так и о вопросах реализации, ресурсного обеспечения и регионализации с учетом особенностей демографического, экономического и социально-культурного развития регионов России¹⁰².

Распад СССР привел к необходимости определяться с разработкой собственно российской демографической и семейной политики. Но начинать этот процесс пришлось в кризисные 1990-е гг.

В принятой в 1993 г. *Конституции РФ* было зафиксировано, что «в Российской Федерации... обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства... устанавливаются пособия и иные гарантии социальной защиты» (Конституция РФ, 1993. Ст.7, п. 2). Подобная практика описана во всех международных документах и декларируется в законах многих стран, даже не проводящих демографическую политику, как основные права человека и семьи¹⁰³.

Система пособий, введенная Федеральным законом от 19 мая 1995 г. (с последующими изменениями) № 81-ФЗ «*О государственных пособиях гражданам, имеющим детей*», включала:

- пособие по беременности и родам;

¹⁰² Елизаров В.В. Современная демографическая политика // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 568.

¹⁰³ Демографическая политика в Российской Федерации // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 217–218.

- единовременное пособие женщинам, ставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель);
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- ежемесячное пособие на ребенка.

«Основные направления государственной семейной политики», принятые в 1996 г., предусматривали дальнейшее развитие системы семейных пособий, охватывающей поддержкой все семьи с детьми; поэтапное увеличение доли расходов на семейные пособия, включая пособия по беременности и родам и по уходу за детьми в возрасте до полутора лет, в валовом внутреннем продукте до 2,2 %. В 1991 г. этот показатель составлял в России около 2%, в 1994 г. — около 1% ВВП¹⁰⁴.

В 1996 г. был принят и начал действовать новый *Семейный кодекс РФ*, что стало значимым событием с точки зрения организации правовой регуляции и поддержки развития семьи. В 1999 г. стартовал процесс перехода к адресному принципу назначения и выплаты пособий, что перевело эту государственную меру из сферы демографической политики в сферу социальной защиты бедных семей.

Между тем к началу нового столетия в стране уже около десятка лет фиксировалась естественная и общая убыль населения. Этот факт подталкивал российские власти к необходимости заняться демографическими вопросами более усиленно и комплексно. В качестве ответа на этот запрос в 2001 г. была принята «*Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года*»¹⁰⁵. Главная ее цель – стабилизация численности населения в стране и формирование предпосылок к последующему демографическому росту. В Концепции были предусмотрены меры по стимулированию рождаемости (пособия, налоговые льготы, жилищные субсидии молодым семьям и т.п.).

Однако, несмотря на описанные действия властей, в целом в России с середины 1990-х гг. на протяжении десятилетия наблюдалось очевидное

¹⁰⁴ Елизаров В.В. Демографическая и семейная политика в России // Демографическое развитие постсоветского пространства: сб. статей и аналитических материалов / под ред. М.Б. Денисенко, Р.В. Дмитриева, В.В. Елизарова. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 157.

¹⁰⁵ Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-р). URL: <http://base.garant.ru/183768/>

ослабление государственной поддержки семьи, доля расходов на семейные пособия упала на порядок – до 0,2% от ВВП к 2006 г.

По словам М.А. Клупта¹⁰⁶, в 1990-е гг., в условиях острого социально-экономического кризиса, демографическая политика в России практически не проводилась. В 1993 г., отвечая на вопрос Секретариата ООН о политике в отношении темпов роста населения, Правительство России обозначило свою позицию как «не вмешиваться». Та же позиция была декларирована и в отношении рождаемости. В 1999 г. эта позиция была изменена, и в качестве цели было названо повышение уровня рождаемости и темпов роста населения. Однако реальные действия в этой сфере стали осуществляться лишь во второй половине 2000-х гг.

Перелом в отношении государства к демографической проблематике и поддержке семей с детьми обозначился в 2006 г. В ежегодном *Послании Президента России Федеральному Собранию в мае 2006 г.* демографическая проблема была названа «самой острой проблемой современной России», а демографическая ситуация – критической. Предлагалось разработать долгосрочную (на срок более 10 лет) программу демографической политики по всем трем направлениям – рождаемость, смертность, миграция.

Основное достоинство Послания-2006, как отмечают специалисты, состояло в том, что были предложены конкретные меры поддержки молодых семей и женщин, призванные обеспечить стимулирование рождения хотя бы второго ребенка: увеличение размеров пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, введение компенсации затрат на детское дошкольное воспитание, увеличение стоимости родовых сертификатов, материнский капитал. Все законы, необходимые для правового обеспечения новых мер политики, были приняты уже к концу 2006 г.¹⁰⁷

Реализованные с 2007 г. дополнительные меры поддержки женщин–матерей и семей с детьми, а также меры в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» были призваны остановить нарастание демографического кризиса, сформировать предпосылки для перехода к более активной демографической политике, создать семьям лучшие условия для рождения и воспитания детей, сохранения и укрепления их здоровья.

¹⁰⁶ Клупт М.А. Демографическая и семейная политика // Демография и статистика населения: учебник / под ред. И.И. Елисеевой, М.А. Клупта. М.: Юрайт, 2019. С. 395.

¹⁰⁷ Елизаров В.В. Демографическая и семейная политика в России // Демографическое развитие постсоветского пространства: сб. статей и аналитических материалов / под ред. М.Б. Денисенко, Р.В. Дмитриева, В.В. Елизарова. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 159.

В 2007 г. были существенно увеличены пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, впервые введены пособия по уходу за ребенком для неработающих женщин, а работающим женщинам пособие впервые установлено в долях к зарплате. Несколько увеличился размер «родового сертификата», впервые введенного в 2006 г. Так же с 2007 г. были введены компенсационные выплаты родителям, дети которых посещают дошкольные учреждения, дифференцированные по очередности рождения ребенка, и, самое главное, стали регистрироваться претенденты на получение с 2010 г. новой меры поддержки – материнского (семейного) капитала (в размере 250 тыс. рублей).

Для выхода страны из демографического кризиса в октябре 2007 г. Указом Президента была утверждена «*Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года*»¹⁰⁸. Концепция характеризовалась относительно большим горизонтом планирования и ставила четкие цели на весь период до 2025 г.: стабилизация численности населения к 2015 г. на уровне 142–143 млн человек и создание условий для ее роста к 2025 г. до 145 млн человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 г. до 70 лет, к 2025 г. – до 75 лет.

Приоритеты демографической политики в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи предусматривали создание социально-экономических условий, благоприятных для рождения, содержания и воспитания нескольких детей. Кроме мер поддержки семей с детьми решение задачи по повышению уровня рождаемости включает в себя реализацию комплекса мер по содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, в целях обеспечения совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной деятельностью, в том числе: создание для женщин, выходящих из отпуска по уходу за ребенком, условий, способствующих их возвращению к трудовой деятельности, организацию системы повышения их квалификации и переобучения профессиям, востребованным на рынке труда; расширение использования гибких форм занятости (в том числе надомный труд, частичная занятость), позволяющих совмещать работу с выполнением семейных обязанностей¹⁰⁹.

В 2008 г. в России проявился экономический кризис, побудивший правительство включить в антикризисные меры и меры поддержки семей с

¹⁰⁸ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351). URL: <http://base.garant.ru/183768/>

¹⁰⁹ Елизаров В.В. Демографическая и семейная политика в России // Демографическое развитие постсоветского пространства: сб. статей и аналитических материалов / под ред. М.Б. Денисенко, Р.В. Дмитриева, В.В. Елизарова. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 160.

детьми. А в целях недопущения снижения в ходе кризиса реальной величины социальных пособий и выплат, был определен порядок их индексации. Правда, размеры последней были ниже фактического уровня инфляции.

Систему пособий дополняют налоговые вычеты – стандартные и социальные. На каждого ребенка, находящегося на обеспечении у налогоплательщиков, являющихся родителями, предоставляется стандартный налоговый вычет (в отношении доходов, облагаемых по налоговой ставке 13%).

В Президентском Послании 2010 г. было заявлено, что государство взялось за демографическую проблему «всерьез и надолго», при этом важно понимать, что в связи с демографическими волнами ближайшие 15 лет в стране будут проявляться кризисные явления, вызванные неблагоприятными изменениями демографической структуры. Ответом на этот вызов должна стать комплексная политика, направленная на поддержку семей с детьми, прежде всего молодых и многодетных, на стимулирование рождаемости. Руководителям всех регионов страны была дана задача проработать вопрос о региональном «материнском (семейном) капитале», о дополнительных формах поддержки многодетных семей, включая предоставление при рождении третьего и последующего ребенка бесплатных земельных участков под строительство жилого дома или дачи. Намеченные правительством меры предусматривали повышение доступности и качества медицинской помощи матерям и детям, развитие программы родового сертификата, увеличение финансирования лечения бесплодия с применением технологий экстракорпорального оплодотворения, модернизацию детских поликлиник и больниц и т.п.

Характеризуя период реализации новой демографической политики второй половины 2000-х гг. в целом, специалисты отмечают, что, несмотря на кажущуюся масштабность принятых в это время мер, относящихся в основном к политике доходов, их было совершенно недостаточно для того, чтобы молодые семьи могли принимать более свободные и ответственные решения о рождении детей. Даже удвоение расходов на поддержку семьи в 2007-2008 гг. и их индексация в 2009-2010 гг. оставляет этот показатель (в % к ВВП) на уровне в 1,5-2 раза меньшим, чем был в РФ в 1995 г. и в 4-5 раз меньшим, чем был в 1990-1991 гг. На этом основании эксперты заключают, что предоставляемой помощи явно недостаточно как для более полной реализации сложившихся установок, так и для стимулирования рождаемости, изменения системы ценностей, повышения престижа семьи с несколькими детьми¹¹⁰.

¹¹⁰ Демографическая политика в Российской Федерации // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 220.

7 мая 2012 г. Президентом России был подписан Указ «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»¹¹¹. Правительству РФ поставлена задача обеспечить повышение к 2018 г. суммарного коэффициента рождаемости до 1,753, для чего поручено принять меры, направленные на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью. Руководителям субъектов РФ было рекомендовано установить нуждающимся в поддержке семьям ежемесячную денежную выплату до достижения ребенком возраста трех лет, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей (в размере регионального прожиточного минимума для детей). Субъектам РФ, в которых сложилась неблагоприятная демографическая ситуация и величина суммарного коэффициента рождаемости была ниже средней по России, предполагалось из федерального бюджета выделять ассигнования на софинансирование расходов, которые, очевидно, должны были быть немалыми. При этом предполагалось постепенное уменьшение этой поддержки с 90% необходимых в 2013 г. средств до 50% к 2018 г.

Стоит отметить, что с точки зрения российских властей, увеличение рождаемости с 2007 г. стало результатом успешной государственной демографической политики и произошло, прежде всего, благодаря «материнскому капиталу» и «родовым сертификатам». В то же время специалисты указывают, что важную роль могли также сыграть пособия по уходу за детьми до 1,5 лет, особенно для безработных женщин и получающих низкую зарплату. Кроме того, часть прироста ежегодного числа рождений обусловлена фактором благоприятной возрастной структуры в результате высокой рождаемости середины 1980-х гг.

В 2012–2015 гг. продолжился рост рождаемости, и естественная убыль населения в 2013–2015 гг. сменилась небольшим приростом. Однако уже тогда демографы утверждали¹¹², что это улучшение будет лишь кратковременным явлением и сохранить эти положительные тенденции и добиться роста населения страны в ближайшее время будет крайне непросто, если вообще возможно. Уже в 2017 г. произошел возврат в режим естественной убыли, которая, а начиная с 2018 г. миграционный прирост уже не в состоянии

¹¹¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/15257>

¹¹² Елизаров В.В. Демографическая и семейная политика в России // Демографическое развитие постсоветского пространства: сб. статей и аналитических материалов / под ред. М.Б. Денисенко, Р.В. Дмитриева, В.В. Елизарова. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 164.

компенсировать нарастающие потери населения в результате превышения числа смертей над числом рождений.

Концепцией демографической политики России на период до 2025 г. предусмотрено, что на третьем этапе (2016–2025) потребуется принять дополнительные меры, стимулирующие рождение в семьях второго и третьего ребенка¹¹³.

В 2014 г. была принята *Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года* (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.00.2014 № 1618-р)¹¹⁴. Ее целями были объявлены поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни, создание необходимых условий для выполнения семьей ее функций, повышение качества жизни семей и обеспечение прав членов семьи в процессе ее общественного развития.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года была утверждена Президентом Российской Федерации 13.06.2012¹¹⁵. В ней было выделено несколько целей – обеспечение национальной безопасности России, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения РФ; стабилизация и увеличение численности постоянного населения страны; содействие обеспечению потребности экономики государства в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Указанные концепции демографической, семейной и миграционной политики формируют основной набор стратегических документов, регламентирующих реализацию демографической политики России. Они также могут быть дополнены рядом других концептуальных документов в области социальной политики. В этом контексте стоит назвать:

- *Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012–2017 год*», утвержденную Указом Президента РФ 1 июня 2012 г.¹¹⁶;

¹¹³ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351). URL: <http://base.garant.ru/183768/>

¹¹⁴ Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 25.00.2014 № 1618-р). URL: <https://rg.ru/2014/08/29/semya-site-dok.html>

¹¹⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244>

¹¹⁶ Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». URL: <http://base.garant.ru/70183566/>

- *Стратегию действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года*, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р¹¹⁷;
- *Национальную стратегию действий в интересах женщин на 2017–2022 годы*, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. № 410-р¹¹⁸.

С 2018 года в демографической политике России наметился новый этап развития.

7 мая 2018 г. Президент Российской Федерации подписал указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹¹⁹. Фактически этот документ имел целью определить путь развития России на краткосрочную перспективу, выделив приоритеты социально-экономической политики страны. Перед Правительством РФ были поставлены 9 национальных целей развития государства до 2024 года, первые две из которых имеют прямое отношение к демографическому развитию:

а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет).

Правительству РФ поручалось в 2018 году разработать проекты (программы) по ряду ключевых направлений, первым из которых стала демография, а вторым – здравоохранение.

При разработке национальной программы *в сфере демографического развития* Правительство должно обеспечить достижение в 2024 году следующих целей и целевых показателей:

- увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;
- увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 (в 2017 г. – 1,621).

¹¹⁷ Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р). URL: <http://base.garant.ru/71322816/>

¹¹⁸ Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. № 410-р.). URL: <http://base.garant.ru/71624782/>

¹¹⁹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

Национальный проект *в сфере здравоохранения* должен обеспечить достижение в 2024 году следующих целей и целевых показателей:

- снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста до 350 случаев на 100 тыс. населения (в 2016 г. – 525);
- смертности от болезней системы кровообращения до 450 случаев на 100 тыс. населения (2017 г. – 585);
- смертности от новообразований, в том числе от злокачественных, до 185 случаев на 100 тыс. населения (2017 г. – 192,8);
- младенческой смертности до 4,5 ‰ (в 2017 г. – 5,5‰).

В 2018 г. были приняты специальные Методические указания по разработке национальных проектов (программ)¹²⁰. Для каждого национального проекта созданы паспорта – документы, раскрывающие основные характеристики каждого проекта:

- куратора, руководителя и администратора проекта,
- сроки его начала и окончания,
- цели, целевые и дополнительные показатели проекта,
- структуру национального проекта,
- задачи и результаты проекта.

Национальный проект «Демография» формируется из пяти федеральных проектов¹²¹:

- 1) Финансовая поддержка семей при рождении детей;
- 2) Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет;
- 3) Старшее поколение;
- 4) Укрепление общественного здоровья;
- 5) Спорт – норма жизни.

Национальный проект «Здравоохранение», также имеющий прямое отношение к демографическим процессам, состоит из восьми федеральных проектов:

- 1) Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи;
- 2) Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями;
- 3) Борьба с онкологическими заболеваниями;
- 4) Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям;

¹²⁰ Методические указания по разработке национальных проектов (программ). URL: <http://static.government.ru/media/files/Pxh1N8ADDbq7ZvMMWcafVEd3McQVTRj5.pdf>

¹²¹ Паспорт национального проекта «Демография». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/editor/dd/11/Ministry-0-1095-src-1545749719.7683.doc>

- 5) Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами;
- 6) Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий;
- 7) Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ);
- 8) Развитие экспорта медицинских услуг.

Общий бюджет национального проекта «Демография» планируется на уровне 3,1 трлн руб., а «Здравоохранение» – 1,7 трлн за шесть лет реализации¹²².

Рассмотрим подробнее основные характеристики национального проекта «Демография». Его целями и целевыми показателями выступают:

1. Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;
2. Увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 на одну женщину;
3. Увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни;
4. Увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом.

Первый федеральный проект в области рождаемости, названный «*Финансовая поддержка семей при рождении детей*»¹²³, относится правительством РФ к одному из самых важных. На него приходится основная доля финансирования от всего национального проекта – около 2,7 трлн руб. В рамках его реализации предполагается осуществить комплекс мер, направленный на усиление материальной поддержки семей с детьми, дифференцированный в зависимости от очередности рождения ребенка. Также предполагаются:

- реализация мероприятий по обеспечению доступности и повышению качества медицинской помощи по восстановлению репродуктивного здоровья, в том числе вспомогательных репродуктивных технологий;
- предоставление семьям ежемесячной выплаты в связи с рождением первого ребенка;
- предоставление материнского (семейного) капитала;

¹²² Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019. С.3. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>

¹²³ Паспорт федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1171-src-1548349112.8586.doc>

- осуществление ежемесячной денежной выплаты в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей в соответствии.

Второй федеральный проект получил название «*Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет*»¹²⁴. Его основной целью выступает обеспечение женщинам, имеющим детей, возможности совмещать трудовую деятельность с семейными обязанностями, в том числе за счет повышения доступности дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет. В рамках этого проекта одним из направлений является профессиональное обучение женщин в период отпуска по уходу за ребенком в возрасте до трех лет, которое предусматривает организацию повышения квалификации, профессиональную подготовку и переподготовку женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет, в целях повышения конкурентоспособности на рынке труда и профессиональной мобильности, обеспечивающих возможность совмещать трудовую занятость с семейными обязанностями. Данное мероприятие предполагает возможность для женщин пройти по направлению органов службы занятости профессиональное обучение и вернуться к трудовой деятельности на прежнее рабочее место (актуализировав профессиональные знания и навыки) либо после выхода из отпуска по уходу за ребенком в возрасте до трех лет трудоустроиться на новое место работы, наиболее подходящее для совмещения с обязанностями по воспитанию ребенка.

Третий федеральный проект «*Старшее поколение*»¹²⁵ носит межведомственный характер и направлен на создание к 2024 году условий для активного долголетия, качественной жизни граждан пожилого возраста, мотивации к ведению гражданами здорового образа жизни. Его реализация предусматривает проведение мероприятий по улучшению социально-экономического положения и качества жизни граждан старшего поколения; мероприятий по организации занятий физической культурой граждан пожилого возраста на спортивных объектах шаговой доступности; обеспечению совершенствования организации профессионального обучения, дополнительного профессионального образования по востребованным на рынке труда профессиям и специальностям для реализации трудового потенциала граждан старшего поколения; развитию медицинской помощи по профилю «гериатрия»; развитию благотворительности и добровольческой (волонтерской)

¹²⁴ Паспорт федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1172-src-1548352333.675.doc>

¹²⁵ Паспорт федерального проекта «Старшее поколение». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1173-src-1548352941.1384.doc>

деятельности в интересах граждан старшего поколения; формированию позитивного и уважительного отношения к людям старшего поколения, повышение готовности всего населения к происходящим демографическим изменениям. Одним из актуальных вопросов реализации данного проекта также является совершенствование медицинской помощи гражданам старшего поколения на основе мониторинга состояния их здоровья, проводимого в рамках профилактических осмотров, а также диспансерного наблюдения пациентов, у которых выявлены заболевания и патологические состояния.

Четвертый федеральный проект получил наименование «Укрепление общественного здоровья»¹²⁶. В рамках него объединены меры, направленные на формирование системы мотивации граждан к ведению здорового образа жизни. Предусматриваемые проектом мероприятия носят комплексный характер и включают разработку мер по дальнейшему ограничению потребления алкоголя, защите от табачного дыма, ликвидации микронутриентной недостаточности, мониторингу за состоянием питания различных групп населения с применением научных исследований. Основной задачей федерального проекта выступает формирование среды, способствующей ведению гражданами здорового образа жизни, включая создание на базе существующих центров здоровья, центров общественного здоровья.

И последний – пятый федеральный проект «Спорт – норма жизни»¹²⁷, имеющий полное наименование – «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовка спортивного резерва». Его целью является доведение к 2024 году до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, путем мотивации населения, активизации спортивно-массовой работы на всех уровнях и в корпоративной среде, в том числе вовлечения в подготовку и выполнение нормативов Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО), а также подготовки спортивного резерва и развития спортивной инфраструктуры. В рамках проекта предполагается запустить масштабную информационно-коммуникационную кампанию с охватом не менее 70% населения к 2024 году, направленную на формирование в обществе новой культуры отношения к физическому развитию и массовому спорту, создание системы индивидуальной мотивации граждан к регулярным занятиям физической культурой и спортом,

¹²⁶ Паспорт федерального проекта «Укрепление общественного здоровья». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1174-src-1548353765.5603.doc>

¹²⁷ Паспорт федерального проекта «Спорт – норма жизни». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1175-src-1548354096.7246.doc>

информирование о физкультурных, спортивных мероприятиях и деятельности физкультурно-спортивных организаций. Для решения задачи по повышению уровня обеспеченности спортивной инфраструктурой в рамках федерального проекта предполагается создание новых объектов для занятий физической культурой и массовым спортом как в организованных формах, так и самостоятельно.

Таким образом, в настоящее время демографическая политика Российской Федерации представлена комплексом правовых актов различного типа: концепций, программ, национальным и федеральными проектами. Как и другие направления государственной политики, она реализуется посредством целеполагания, нормативно-правового регулирования, планирования, реализации и оценки результатов.

ГЛАВА 3. ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И ОТРАСЛЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Оценка программ и политик как направление деятельности

Под оцениванием в научной литературе понимают комплекс мероприятий, направленных на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия решений¹²⁸.

Оценивание политик и программ как самостоятельное направление управленческой и экспертно-аналитической деятельности стало развиваться в мире в последние десятилетия XX века. Оценка как инструмент для определения влияния и качества работы программ развития с целью контроля и создания нового знания получила распространение во всем мире благодаря международным программам. В последние годы существенным фактором роста популярности оценки программ и политик стало распространение идей управления качеством и управления, ориентированного на результат.

Национальные системы оценки программ и политик имеют отдельные различия, обусловленные спецификой государственного управления и темпами перехода на новые принципы управления.

В России в 2005 году командой экспертов с целью продвижения и применения передовых методов оценивания эффективности, результативности, политических последствий реализации государственных политик и государственных программ, административно-государственных мероприятий был создан Институт оценки программ и политик¹²⁹. В 2014 г. организована Ассоциация специалистов по оценке программ и политик¹³⁰, которая является членом Евразийского альянса национальных ассоциаций в сфере оценки¹³¹.

Оценка программы – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы, ее характеристиках и результатах, который проводится для того, чтобы вынести суждение о программе, повысить эффективность программы и/или разработать планы на будущее¹³².

¹²⁸ Амирова А.Т. Оценка программ и политик на федеральном и региональном уровне в России и в мире // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 7 (часть 2). С. 287-293.

¹²⁹ Институт оценки программ и политик (ИОПП). URL: <http://www.iopp.ru/>

¹³⁰ Ассоциация специалистов по оценке программ и политик. URL: <https://www.eval.ru/>

¹³¹ Евразийский альянс национальных ассоциаций в сфере оценки. URL: <http://evaleurasia.org/>

¹³² Кузьмин А., Кошелева Н. Оценка как функция управления программой // *Оценка программ: методология и практика*. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. С. 27.

Подчеркивая отличия оценки от аудита, канадский исследователь и практик Жан Кенел писал: «Оценка изучает, что и почему делают программы, и каково их влияние. Оценка стремится ответить на три основных вопроса: насколько правильно то, что мы делаем; насколько правильно мы делаем то, что мы делаем; и можно ли делать это лучше... изучает то, чем менеджеры управляют, и помогает улучшать практическую деятельность: делать ее более адекватной ситуации, повышать ее результативность, эффективность, согласованность и устойчивость, а также снижать относительные затраты»¹³³.

Специалисты выделяют *три этапа оценки* программ и политик:

- Предварительная (ex-ante): направлена на оценку потребностей, оптимизацию распределения ресурсов и улучшение качества разработки программ;
- Текущая (промежуточная) оценка реализации, в реальном времени (мониторинг);
- Последующая (post-ante): направлена на измерение относимости, эффективности, производительности, результата.

На этапе предварительной оценки, которая проводится в период разработки документа, оценке подлежит прежде всего замысел программы, и результаты оценки используются в процессе принятия решения о том, стоит ли приступать к полномасштабной реализации программы¹³⁴. На данном этапе рассматривают также влияние программы - позитивные и негативные, главные или второстепенные долгосрочные изменения (эффекты), являющиеся прямыми или косвенными, запланированными или непреднамеренными следствиями ее выполнения.

Наиболее распространенной практикой оценивания на стадии реализации является оценка в реальном времени, осуществляемая в формате *мониторинга*.

Возрастание интереса к мониторингу как методу сбора информации, принципу организации информационно-аналитической деятельности в современном обществе обусловлено динамикой социальных изменений, усложнением технологических основ современной цивилизации, упрочение позиций научного знания в системе социального управления. Особое значение в наши дни имеет характер коммуникаций между субъектами, а успешность их функционирования зависит от их способности адекватно оценивать

¹³³ Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия // Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. С. 29.

¹³⁴ Кузьмин А. Оценка замысла программы // Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. С. 35.

возникающие управленческие проблемы, от степени их открытости для экспертной оценки, от готовности к самомониторингу и корректировке соответствующих параметров деятельности.

По определению Ф.И. Шаркова, мониторинг – систематическое слежение, анализ и оценка каких-либо объектов, процессов, явлений; система сбора информации, регулярного наблюдения, оценки и прогноза, специально организованное систематическое наблюдение за состоянием каких-либо объектов, система наблюдения и контроля над любыми социальными процессами, вызывающими исследовательский интерес¹³⁵.

В социально-политической сфере большое значение имеют коммуникативные практики органов власти, как субъектов, в значительной степени влияющих на социальные условия и политический климат в обществе. Зарубежные и отечественные исследователи говорят в связи с этим о развитии «мониторинговой демократии», рассматривая мониторинг как «публичный контроль и публичную проверку тех, кто принимает решения, будь то в сфере государственных и межгосударственных институтов, неправительственных организаций или организаций гражданского общества, таких как бизнес, профсоюзы, спортивные учреждения или благотворительные фонды»¹³⁶. Речь идет о превращении мониторинга в форму взаимодействия, существенно влияющую на характер общественных процессов.

Эффективность реализации государственной политики и стратегического планирования в существенной степени определяется наличием надежной информационной базы и возможностью оперативно отслеживать и корректировать тенденции развития, влиять как на кризисные ситуации, так и на формирование и дальнейшее развитие «точек роста».

Согласно распространенному определению, мониторинг – это систематический сбор и обработка информации о параметрах сложных объектов и процессов с целью выявления изменений в их состоянии¹³⁷. Он несет одну или более из трех организационных функций: выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее; устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, в

¹³⁵ Шарков Ф.И. Коммуникология: Энциклопедический словарь-справочник. М.: Дашков и Ко, 2009. С. 395-396.

¹³⁶ Перегудов С.П. Концепция мониторинговой демократии: к новым отношениям власти и общества // Полис. 2012. №6. С.57.

¹³⁷ Селиверстов В.Е. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. 2010. №2. С.8.

отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ; устанавливает соответствия правилам и контрактным обязательствам.

Усложнение задач мониторинга потребовало использования информационных технологий для его реализации, что, по мнению Э.А. Трахтенгерца, Е.Л. Иванилова и Е.В. Юркевича, позволило:

- Резко сократить время сбора данных;
- Увеличить объем собираемых данных;
- Расширить географию их сбора вплоть до глобальных размеров;
- Систематически осуществлять их анализ, резко сократив сроки получения результатов анализа вплоть до реального времени;
- Превратить мониторинг в основу принятия оперативных и стратегических решений¹³⁸.

Под мониторингом региональных ситуаций и региональных проблем понимается специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем.

По мнению В.Е. Селиверстова, в мониторинге большое значение имеет проведение «маргинального» анализа, т.е. определение объектов и территорий, попадающих в критерии неблагополучных и кризисных по различным критериям¹³⁹.

Мониторинг, созданный на основе непрерывного сравнения информации и синтеза измененных моделей распознавания, носит ярко выраженный адаптивный характер. Он позволяет получать наиболее объективную информацию о результатах управленческих решений, обеспечивает осуществление координации и контроля за организацией работ на всех уровнях управления, а также использование результатов оценки при планировании развития данного процесса. Стратегия мониторинга способствует выявлению и решению наиболее важных проблем управления, организации их систематического анализа, получению и предоставлению информационно-аналитического материала о возникших проблемах и

¹³⁸ Трахтенгерц Э.А., Иванилова Е.Л., Юркевич Е.В. Современные компьютерные технологии управления информационно-аналитической деятельностью. М.: СИНТЕГ, 2007. С.35.

¹³⁹ Селиверстов В.Е. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. 2010. №2. С.19.

противоречиях в удобном виде для принятия оперативных управленческих решений¹⁴⁰.

По мнению В.Н. Иванова и В.И. Патрушева, мониторинг – периодическое повторное измерение соответствующих параметров с целью определения эффекта специфических стратегий управления или политики и реакции различных систем на изменения в более широкой среде. Мониторинг представляет собой составной компонент процесса принятия решения в сложном и слабопрогнозируемом мире. Назначение мониторинговых процедур – не столько объяснение, сколько понимание особенностей эффектов реализации мониторинговых программ¹⁴¹.

Мониторинг направлен на выявление отклонений от реализации программы и коррекции в процесс их разработки и реализации. Иными словами, мониторинг связан с оценкой эффектов определенных типов решений, отслеживания процессов по их реализации и обращен к оценке инноваций в обществе¹⁴².

Мониторинговые исследования социальных процессов дают органам власти и управления различных уровней оперативную, необходимую и достаточную информацию для принятия решений, адекватных ситуации, обеспечат устойчивость позитивных тенденций в реформах¹⁴³.

Такие возможности определяются свойствами мониторинга. Это – четкая целевая установка на отбор наиболее важной и нужной информации; наличие относительно постоянной совокупности параметров и индикаторов отслеживания и устойчивой респондентской сети; периодическая повторяемость замеров общественного мнения; сравнимость и сопоставимость результатов исследований. Они позволяют:

- 1) фиксировать не только состояние объекта управления в данный момент, но и его динамику, глубинные причинно-следственные связи и противоречия, закономерности, лежащие в ее основе;
- 2) осуществлять социальную диагностику, прогнозирование (в том числе и математическое) социально-политических процессов.

¹⁴⁰ Петрова Е.А. Воспроизводство информации в региональной хозяйственной системе: теория, методология и практика. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. С.262-263.

¹⁴¹ Теория управления: социально-технологический подход. Энциклопедический словарь. М.: Муниципальный мир, 2004. С.229.

¹⁴² Там же. С.230.

¹⁴³ Мониторинг социально-политических процессов / под общ. ред. Н.П. Пищулина. М.: Фонд «Социальный мониторинг», 1994. С.8.

Все сказанное свидетельствует о том, что мониторинг носит отчетливо выраженный регулятивный характер и является имманентным управленческой деятельности¹⁴⁴.

Широкое и умелое использование в управленческой деятельности социологических методов исследования не только характеризует высокий уровень культуры, но и является в современных условиях объективно необходимым. Все более важное место в управлении занимает мониторинг социально-политической сферы жизнедеятельности российского общества. Он представляет собой регулярное снятие, анализ и обобщение информации по относительно стабильному блоку параметров, отражающих качественные характеристики отношений, складывающихся между людьми в данной сфере¹⁴⁵.

Это позволяет, во-первых, фиксировать не только состояние объекта управления в данный момент, ни о его динамику, глубинные причинно-следственные связи и противоречия, закономерности, лежащие в ее основе, и, во-вторых, осуществлять социальную диагностику, прогнозирование (в том числе математическое) социально-политических процессов¹⁴⁶.

Информативная, аналитическая, поисковая, прогностическая функции мониторинга социальных процессов при умелом, грамотном их использовании позволяют органам управления:

владеть ситуацией и держать ее под контролем, четко ориентироваться в состоянии общественного мнения;

адекватно расценивать расстановку социальных и политических сил, их динамику;

своевременно выявлять противоречия и тенденции в поведении населения, предвидеть возможный ход развития событий;

находить наиболее тревожные очаги импульсов, возмущающих систему, своевременно предупреждать их разрастание до острых социальных конфликтов;

правильно выстраивать стратегию и тактику своих действий, в необходимых случаях гибко маневрировать или проявлять твердость и решительность.

¹⁴⁴ Мониторинг социально-политических процессов / под общ. ред. Н.П. Пищулина. М.: Фонд «Социальный мониторинг», 1994. С.9.

¹⁴⁵ Бударина О.А. Коммуникативные технологии формирования и продвижения имиджа муниципальной власти (политологический анализ): Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: РАГС, 2002. С.131.

¹⁴⁶ Там же. С.133.

С другой стороны, мониторинг при обеспечении широкой гласности его результатов может служить своеобразной формой социального контроля за действиями властно-управленческих структур.

Особого внимания заслуживает, на наш взгляд, использование широких возможностей мониторинга в качестве специфического инструмента волеизъявления населения по наиболее крупным проблемам социальной жизни. Он открывает возможность обеспечения не только высокой легитимности принимаемых решений, но и их мобильной корректировки в ходе реализации.

Из вышеизложенного вытекают некоторые выводы относительно теоретико-методологических обоснований механизмов мониторингового предвидения и прогноза. В первую очередь следует отметить, что основанием этого процесса является диалектическая взаимосвязь причины с комплексом явлений-следствий, концентрирующих результаты взаимосвязей событий закономерных, общих, единичных и особенных. В этом плане такие явления могут рассматриваться как объекты поискового прогноза.

Во-вторых, в причинно-следственных переходах каждое явление из следствия трансформируется в причину, притом в многообразии возникающих явлений-причин существуют главные, оказывающие существенное влияние на ход развития событий, и второстепенные, дополнительные, значительно не нарушающие основные причинно-следственные связи. Явления, находящиеся в рядах основных причинных взаимодействий, могут быть использованы в качестве информационной базы мониторингового предвидения и прогноза¹⁴⁷.

В-третьих, мониторинговый прогноз, опирающийся на группу отражающих основные причины явлений, строится на принципе повторяемости, что определяет закономерность повторяемости соответствующих этим явлениям-причинам явлений-следствий. Очевидно, что дополнительные причины в функциональных системах также следует учитывать в той мере, насколько это существенно для контроля и управления конкретной системой или процессом хотя бы потому, что при соответствующих условиях второстепенная причина может перейти в категорию основных и наоборот¹⁴⁸.

Имеет место точка зрения, согласно которой социальный мониторинг, по сути оставаясь социологическим исследованием, сообщает ему некоторую технологическую окраску, состоявшую в выполнении условия непрерывности,

¹⁴⁷ Бударина О.А. Коммуникативные технологии формирования и продвижения имиджа муниципальной власти (политологический анализ): Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: РАГС, 2002. С.139.

¹⁴⁸ Там же. С.139-140.

регулярности сбора и обработки социологической информации по исследуемому объекту или процессу¹⁴⁹.

Обобщая практики мониторинговых исследований, Ф.И. Шарков отметил, что методический инструментарий мониторинга включает в себя постоянный блок, который на каждом этапе дополняется новыми блоками, включающими в себя индикаторы, позволяющие дополнить информационную базу исследования новыми данными. Если новые индикаторы не были апробированы ранее, рекомендуется провести пилотажное исследование для отработки скорректированного инструментария¹⁵⁰.

Мониторинг обладает некоторыми специфическими особенностями на этапе сбора и оценки информации. В мониторинговом слежении и прогнозировании нет необходимости стремиться к сбору максимально возможного количества информации. В некоторых системах для оценки их состояния и прогнозирования используется определенный ограниченный информационный набор, при этом такой набор оказывается достаточным как для фиксации состояния системы, так и для обеспечения ее динамичного контролирования и прогноза в приемлемых границах точности¹⁵¹.

Мониторинг представляет собой одну из форм научно-практической активности, цель которой состоит в получении и обработке упреждающей информации о состоянии системы и тенденциях ее развития. Эта цель достигается посредством использования некоторых групп явлений, параметров, факторов, входящих в понятийную форму «мониторинговые индикаторы», формирующуюся по критериям комплексности, интегративности отражения результирующего состояния основных причинных взаимодействий в их количественных и качественных взаимосвязях¹⁵².

В связи с этим в процессе мониторинга могут доминировать те или иные способы сбора и обработки информации, применяться достижения социологии, психологии, статистики, политологии и т.д. с различными весовыми коэффициентами.

Последующая оценка программы (производимая после завершения всех запланированных мероприятий) для измерения итоговых значений результативности может осуществляться с использованием широкого спектра

¹⁴⁹ Бударина О.А. Коммуникативные технологии формирования и продвижения имиджа муниципальной власти (политологический анализ): Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: РАГС, 2002. С.138-139.

¹⁵⁰ Шарков Ф.И. Консалтинг в связях с общественностью. М.: Экзамен, 2005. С.76.

¹⁵¹ Бударина О.А. Коммуникативные технологии формирования и продвижения имиджа муниципальной власти (политологический анализ): Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: РАГС, 2002. С.139.

¹⁵² Там же. С.140.

аналитических процедур. В ходе оценки выясняют, достигнуты ли необходимые изменения процессов/среды, и действительно ли именно проводимая политика привела к этим изменениям.

В зависимости от субъекта оценка может быть *внутренней и внешней*. Внутренняя оценка осуществляется собственным сотрудником (группой сотрудников), чаще всего специализированным подразделением. Внешняя оценка осуществляется аудиторскими структурами, научным сообществом или некоммерческими организациями.

Каждый из типов оценки имеет свои сильные и слабые стороны. Внутренняя оценка осуществляется сотрудниками, которые хорошо знают историю разработки программы/направления политики, специфику реализации, и осуществляют работу по оцениванию в рамках служебной деятельности (что не требует дополнительной оплаты). Однако они чаще всего ограничены в возможности независимой оценки и имеют недостаточный опыт ее проведения. Привлечение к оценке внешних, специализированных структур позволит получить более объективный и профессиональный результат, но может повлечь дополнительные расходы, а также риски последующего неисполнения рекомендаций.

3.2. Применение оценочных процедур в деятельности органов власти Российской Федерации

Формирование системы оценки государственных программ в Российской Федерации тесно связано с переходом на программно-целевое управление, а впоследствии – с внедрением принципов проектного управления. Наиболее распространенной в Российской Федерации практикой оценивания является оценка эффективности государственных программ.

Комплекс мер по оценке эффективности реализации государственных программ направлен прежде всего на повышение качества управления государственными расходами. В России с 2010 года началось обсуждение перехода на программно-целевое управление и планирование, что «...позволяет увязать деятельность каждого федерального органа исполнительной власти с приоритетами, зафиксированными в программных документах. Каждый государственный рубль должен быть нацелен на конечный результат»¹⁵³. Полный переход на программный бюджет в России произошел в 2014 году.

¹⁵³ Выступление В.В. Путина на совместной коллегии Минфина РФ и Минэкономразвития РФ 14.05.2014. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/10586>.

Программный бюджет характеризуется тем, что все или практически все государственные расходы осуществляются посредством реализации государственных программ. Цели государственных программ увязываются со стратегическими направлениями и результатами деятельности органов власти.

Программно-целевое управление требует постоянного контроля и мониторинга реализации государственных программ. Это позволяет выявлять степень достижения целей и отклонения от целевых показателей, корректировать меры для достижения конечных целей программ. Такой инструмент, как оценивание программ, позволяет не только отслеживать степень достижения запланированных результатов и степень освоенности ресурсов, но также помогает более глубоко и полно понимать происходящие процессы при реализации программы.

Целью этой работы является обеспечение Правительства Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации и организаций аналитической информацией, необходимой для подготовки и принятия управленческих решений, а также представление гражданам, деловому, научному и экспертному сообществам, иным заинтересованным сторонам сводной информации о ходе реализации государственных программ.

Оценки государственных программ и пилотных государственных программ рассчитываются в соответствии с методикой оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации (приложение к Правилам формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации)¹⁵⁴.

Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации (далее - государственные программы), используемая в целях подготовки разделов сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ и последующего рейтингования государственных программ, предполагает проведение анализа сведений:

а) о степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) государственных программ (за исключением показателей (индикаторов) подпрограмм и федеральных целевых программ

¹⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» URL: <http://pravo.gov.ru/ipsdata/?docbody=&prevDoc=102446603&backlink=1&&nd=102573962>

государственных программ) (далее - показатели (индикаторы) государственных программ);

б) о степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) подпрограмм (федеральных целевых программ) государственных программ;

в) о реализации основных мероприятий государственных программ на основе информации о наступлении контрольных событий;

г) о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ;

д) об оценке деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся разработки и реализации государственных программ (менеджмент).

На основе полученных интегральных оценок эффективности реализации государственные программы (пилотные государственные программы) делятся на категории (рейтингуется).

Деление на категории осуществляется посредством нахождения общего среднего значения интегральных оценок эффективности реализации государственных программ и пилотных государственных программ, включенных в выборку, после чего среднее значение находится для интегральных оценок эффективности реализации государственных программ (пилотных государственных программ), превышающих общее среднее значение (включительно), и для интегральных оценок эффективности реализации государственных программ (пилотных государственных программ), находящихся ниже общего среднего значения.

В зависимости от деления присваиваются следующие категории:

I четверть - "высокая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)";

II четверть - "степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации) выше среднего уровня";

III четверть - "степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации) ниже среднего уровня";

IV четверть - "низкая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)".

Государственная программа (пилотная государственная программа) не может быть отнесена к категории "высокая степень эффективности реализации

государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)", если эффективность ее реализации составляет менее 91 процента (включительно).

Государственная программа (пилотная государственная программа) не может быть отнесена к категории "низкая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)", если эффективность ее реализации составляет более 76 процентов (включительно).

В случае отсутствия государственных программ (пилотных государственных программ), интегральная оценка эффективности реализации которых составляет более 91 процента (включительно) и (или) менее 76 процентов (включительно), категории "высокая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)" и (или) "низкая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)" соответственно в сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ не отражаются.

Присвоение категорий государственным программам (пилотным государственным программам) осуществляется на основе следующих диапазонов оценок эффективности реализации государственных программ (пилотных государственных программ):

"высокая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)" - от 94,6 процента до 100 процентов;

"степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации) выше среднего уровня" - от 85,3 процента до 94,5 процента (включительно);

"степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации) ниже среднего уровня" - от 57,6 процента до 85,2 процента (включительно);

"низкая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)" - от 0 процентов до 57,5 процента (включительно).

Министерство экономического развития Российской Федерации в срок до 1 апреля года, следующего за отчетным, разрабатывает и направляет в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения

эффективности бюджетных расходов и в Министерство финансов Российской Федерации сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, сформированный на основе годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ (далее - годовые отчеты) и предварительной информации о кассовом исполнении федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) за отчетный год.

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, сформированный на основе уточненных годовых отчетов и окончательной информации о кассовом исполнении федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) за отчетный год, разрабатывается и направляется Министерством экономического развития Российской Федерации в срок до 10 мая года, следующего за отчетным, в Министерство финансов Российской Федерации для включения в состав годовой отчетности об исполнении федерального бюджета, а в срок до 12 мая года, следующего за отчетным, - в Правительство Российской Федерации.

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ формируется на основе данных ответственных исполнителей, представляемых в сроки, установленные пунктом 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, а также информации Министерства финансов Российской Федерации о кассовых расходах федерального бюджета на реализацию государственных программ и информации федеральных органов исполнительной власти, ответственных за социально-экономическое развитие приоритетных территорий, о результатах и оценке эффективности реализации государственных программ на приоритетных территориях.

Годовые отчеты (уточненные годовые отчеты), представленные ответственными исполнителями в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и в федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий (за исключением государственных программ, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетных территориях), позднее срока, установленного пунктом 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, не учитываются при формировании сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ. При непредставлении ответственным

исполнителем уточненного годового отчета сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ формируется Министерством экономического развития Российской Федерации на основе годового отчета, представленного в срок до 15 марта года, следующего за отчетным.

Требования к годовому докладу ответственного исполнителя определяются в соответствии с методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ, которые утверждаются Министерством экономического развития Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации.

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ содержит:

- сведения об основных результатах реализации государственных программ за отчетный период;
- сведения о результатах реализации основных мероприятий государственных программ;
- сведения о степени соответствия установленных и достигнутых целевых индикаторов и показателей государственных программ;
- сведения о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ;
- оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся реализации государственных программ, в том числе оценку управления сложившимися отклонениями хода реализации государственной программы от запланированного уровня;
- оценку эффективности реализации государственной программы;
- при необходимости - предложения об изменении форм и методов управления реализацией государственной программы, о сокращении (увеличении) финансирования и (или) досрочном прекращении отдельных мероприятий или государственной программы в целом, а также о начале реализации новых мероприятий.

Министерство экономического развития Российской Федерации вправе представлять вместе со сводным годовым докладом о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ иные материалы, содержащие аналитическую информацию о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ.

Министерство экономического развития Российской Федерации вправе запрашивать у ответственных исполнителей государственных программ

(пилотных государственных программ), в том числе посредством портала государственных программ, дополнительные сведения, характеризующие ход реализации государственных программ (пилотных государственных программ), в части содержания годового отчета, предусмотренного соответственно пунктом 32 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, пунктом 43 Правил разработки, реализации и оценки эффективности пилотных государственных программ.

К сводному годовому докладу о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ могут прилагаться подготовленные Министерством экономического развития Российской Федерации проекты поручений Правительства Российской Федерации по вопросам разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ (иных программно-целевых инструментов), деятельности федеральных органов исполнительной власти и организаций, являющихся ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками государственных программ (пилотных государственных программ), в части реализации государственных программ (пилотных государственных программ) в рамках их компетенции.

К сводному докладу о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ прилагается аналитическая информация о мероприятиях, реализуемых в рамках государственных программ (за исключением государственных программ, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетных территориях), и финансовом обеспечении таких мероприятий с оценкой влияния их реализации на развитие приоритетных территорий по форме, утвержденной федеральными органами исполнительной власти, ответственными за социально-экономическое развитие приоритетных территорий.

Оценка и последующее рейтингование государственных программ в рамках сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ осуществляются в соответствии с методикой оценки эффективности реализации государственных программ.

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, сформированный на основе годовых отчетов и предварительной информации о кассовом исполнении федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) за отчетный год, рассматривается Правительственной комиссией по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов. Он рассматривается на заседании Правительства Российской Федерации одновременно с годовой отчетностью об исполнении федерального бюджета.

По результатам рассмотрения сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ на заседании Правительства Российской Федерации в течение первого полугодия текущего года рассматриваются доклады ответственных исполнителей о ходе реализации государственных программ, признанных неэффективными по итогам сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ за отчетный год. Процедуры и сроки подготовки докладов ответственных исполнителей о ходе реализации государственных программ устанавливаются Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

Государственная программа признается неэффективной в случае получения по результатам расчета интегральных оценок эффективности реализации государственных программ низкой рейтинговой оценки (IV четверть - "низкая степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации)").

Государственная программа признается недостаточно эффективной в случае получения по результатам расчета интегральных оценок эффективности реализации государственных программ рейтинговой оценки эффективности реализации ниже среднего (III четверть - "степень эффективности реализации государственной программы Российской Федерации (пилотной государственной программы Российской Федерации) ниже среднего").

Признание государственной программы по итогам сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ неэффективной является основанием для принятия Правительством Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации решений об исключении бюджетных ассигнований указанной государственной программы из состава базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета, о досрочном прекращении государственной программы и (или) о разработке новой государственной программы, об изменении форм и методов управления реализацией государственной программы, а также о досрочном прекращении отдельных мероприятий и (или) о начале реализации новых мероприятий.

Признание государственной программы по итогам сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ недостаточно эффективной может выступать основанием для принятия в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации Правительством Российской Федерации решений, указанных в абзаце втором настоящего пункта.

Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ публикуется на официальном сайте Правительства Российской Федерации. Так, доклад за 2018 год содержит сведения о реализации 40 государственных программ Российской Федерации (пилотным государственным программам). В эти программы включено более 2 350 показателей (индикаторов), количественно характеризующих ход их реализации. Вместе с тем плановые значения на 2018 год предусмотрены немногим более чем по 1 600 показателям (68,5 % от общего числа показателей). Из них на уровне государственных программ ответственными исполнителями было запланировано достижение около 270 показателей (16,4 % от общего числа показателей, по которым предусмотрены плановые значения на отчетный год), на уровне подпрограмм (федеральных целевых программ) – более чем 1 300 показателей (индикаторов) (83,6 % соответственно)¹⁵⁵.

Авторы сводного доклада отмечают, что до настоящего времени проблема, связанная с отсутствием фактических значений показателей государственных программ к моменту составления отчетности об их реализации, решена не была. Так, в рамках годовых отчетов за 2018 год, по 160 показателям (6,8 % от общего числа показателей) дана предварительная оценка их выполнения, либо фактические данные не приведены. Из них на уровне государственных программ фактические данные не приведены по 54 показателям (2,3 % от общего числа показателей или 3,3 % от общего числа показателей, плановые значения по которым предусмотрены на 2018 год), на уровне подпрограмм (федеральных целевых программ) – по 106 показателям (индикаторам) (4,5 % от общего числа показателей или 6,6 % от общего числа показателей, плановые значения по которым предусмотрены на 2018 год).

Таким образом, методика оценки эффективности государственных программ предполагает оценивание в разрезе отдельных программ, без возможности анализа системных эффектов взаимосвязанных мероприятий, и имеет ряд трудностей в обеспечении фактическими данными, что вызывает критические оценки отдельных российских исследователей¹⁵⁶.

С внедрением в практику деятельности Правительства Российской Федерации проектных подходов система оценки была дополнена *мониторингом реализации национальных и федеральных проектов*. Принципы проведения такого мониторинга регламентированы постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной

¹⁵⁵Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2018 году. URL: http://government.ru/dep_news/37955/

¹⁵⁶ Амирова А.Т. Оценка программ и политик на федеральном и региональном уровне в России и в мире // Фундаментальные исследования. 2016. № 7 (часть 2). С. 287-293.

деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹⁵⁷. Согласно этому документу, мониторинг реализации национальных проектов и федеральных проектов представляет собой систему мероприятий по измерению их фактических параметров, расчету отклонения фактических параметров от плановых, анализу их причин, прогнозированию хода реализации национальных проектов и федеральных проектов, принятию управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий. Важно отметить, что данный вид мониторинга осуществляется начиная с принятия решения об утверждении паспортов соответствующих проектов и завершается в момент принятия решения об их завершении.

Мониторинг реализации национальных проектов и федеральных проектов, включая подготовку отчетов, осуществляется с учетом методических рекомендаций проектного офиса Правительства Российской Федерации в сфере проектной деятельности¹⁵⁸.

В ходе мониторинга реализации национальных проектов и федеральных проектов формируются ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты. Ежеквартальные и ежегодные отчеты формируются нарастающим итогом.

В ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты включается информация о реализации национальных проектов и федеральных проектов, содержащая сведения о достижении контрольных точек федеральных проектов и исполнении бюджетов национальных проектов и федеральных проектов, а также дополнительная информация о рисках реализации национальных проектов и федеральных проектов. В ежеквартальные отчеты также включается информация о прогнозных значениях целевых и дополнительных показателей национальных проектов и показателей федеральных проектов, а в ежегодные - информация о фактическом достижении этих показателей и результатов, выполнении задач.

Прогнозные значения целевых и дополнительных показателей национальных проектов и показателей федеральных проектов определяются в том числе с использованием административных данных, предусмотренных

¹⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/

¹⁵⁸ Методические рекомендации по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти / Центр проектного менеджмента РАНХиГС. URL: <http://static.government.ru/media/files/crATWs7prHaJCX4ijPBE9Q10JGDJNse5.pdf>

Федеральным законом «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»¹⁵⁹.

Подготовка ежемесячных отчетов осуществляется без их обязательного рассмотрения на заседаниях проектных комитетов. Ежеквартальные и ежегодные отчеты по национальным проектам и федеральным проектам подлежат рассмотрению на заседаниях проектных комитетов в соответствии с настоящим Положением.

По предложению проектного офиса Правительства Российской Федерации и (или) решению проектного комитета ежемесячный отчет может быть рассмотрен на заседании проектного комитета.

В целях осуществления мониторинга реализации национальных проектов и федеральных проектов используется информация, содержащаяся (формируемая) в информационной системе проектной деятельности.

Участники федерального проекта, ответственные за достижение контрольных точек федерального проекта, не позднее плановой даты достижения контрольной точки представляют в информационной системе проектной деятельности информацию о реализации федерального проекта, содержащую сведения о достижении соответствующих контрольных точек федерального проекта.

Участники регионального проекта, ответственные за достижение контрольных точек регионального проекта, не позднее плановой даты достижения контрольной точки представляют в информационной системе проектной деятельности информацию о реализации регионального проекта, содержащую сведения о достижении соответствующих контрольных точек регионального проекта.

Руководитель федерального проекта обеспечивает своевременное представление всеми участниками федерального проекта и регионального проекта в информационной системе проектной деятельности информации о реализации федерального проекта и регионального проекта.

Подтверждение достоверности информации о реализации федеральных проектов и региональных проектов осуществляется на основании данных федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций, осуществляющих функции по выдаче и (или) регистрации соответствующих документов (прав, действий, фактов хозяйственной деятельности) либо функции по контролю (надзору) в соответствующей сфере деятельности.

¹⁵⁹ Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72844/#dst0

Участники федерального проекта ежемесячно, не позднее 3-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, представляют в ведомственный проектный офис федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию федерального проекта (далее - ведомственный проектный офис), информацию о реализации федерального проекта, необходимую для формирования отчета о ходе реализации федерального проекта (далее - отчет по федеральному проекту).

Участники регионального проекта ежемесячно, не позднее 3-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, представляют в региональный проектный офис информацию о реализации регионального проекта, необходимую для формирования отчета по федеральному проекту.

Ведомственные проектные офисы ежемесячно осуществляют свод и проверку информации о реализации федеральных проектов, необходимой для формирования отчетов по федеральным проектам, представленной участниками соответствующих федеральных проектов, и не позднее 6-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направляют ее руководителю федерального проекта.

Региональные проектные офисы ежемесячно осуществляют свод и проверку информации о реализации региональных проектов, необходимой для формирования отчетов по федеральным проектам, представленной участниками соответствующих региональных проектов, и не позднее 4-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направляют ее руководителю федерального проекта и в проектный офис Правительства Российской Федерации.

В информацию о реализации региональных проектов, необходимую для формирования отчетов по федеральным проектам, включаются в том числе сведения об исполнении бюджетов региональных проектов.

Министерство финансов Российской Федерации ежемесячно, не позднее 6-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направляет оперативную информацию об исполнении федерального бюджета в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов и федеральных проектов, руководителям национальных проектов и федеральных проектов, а также в проектный офис Правительства Российской Федерации.

Руководитель федерального проекта организует подготовку отчета по федеральному проекту и не позднее 9-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносит его руководителю национального проекта (в случае если федеральный проект входит в состав национального проекта), в проектный комитет (в случае если федеральный проект входит в состав национального

проекта, - в проектный комитет по национальному проекту) и проектный офис Правительства Российской Федерации.

Руководитель федерального проекта несет ответственность за достоверность, актуальность и полноту информации, содержащейся в отчете по федеральному проекту.

Проектный комитет рассматривает отчет по федеральному проекту и принимает одно из следующих решений:

а) решение об одобрении отчета по федеральному проекту, не входящему в состав национального проекта;

б) решение об утверждении отчета по федеральному проекту, входящему в состав национального проекта;

в) решение о необходимости доработки отчета по федеральному проекту.

По предложению проектного офиса Правительства Российской Федерации и (или) решению проектного комитета отчет по федеральному проекту, входящему в состав национального проекта, может быть рассмотрен на заседании президиума Совета.

В этом случае отчет по федеральному проекту вносится в президиум Совета руководителем национального проекта, в состав которого входит федеральный проект.

Руководитель национального проекта на основе отчетов по федеральным проектам, входящим в состав национального проекта, организует подготовку отчета о ходе реализации национального проекта (далее - отчет по национальному проекту) и не позднее 12-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносит его для рассмотрения в проектный комитет и проектный офис Правительства Российской Федерации.

Руководитель национального проекта несет ответственность за достоверность, актуальность и полноту информации, содержащейся в отчете по национальному проекту.

Проектный комитет рассматривает отчет по национальному проекту и принимает одно из следующих решений:

а) решение об одобрении отчета по национальному проекту;

б) решение о необходимости доработки отчета по национальному проекту.

Одобренный проектным комитетом отчет по национальному проекту, отчет по федеральному проекту, не входящему в состав национального проекта, не позднее 17-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносится руководителем соответствующего проекта в президиум Совета.

Проектный офис Правительства Российской Федерации анализирует информацию, содержащуюся в отчетах по национальным проектам и федеральным проектам, и при необходимости:

а) запрашивает информацию у федеральных органов исполнительной власти, подразделений Аппарата Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, экспертного сообщества и организаций;

б) осуществляет по решению президиума Совета, проектного комитета, а также по собственной инициативе контрольные мероприятия по оценке фактических параметров национальных проектов и федеральных проектов, определению их отклонений от плановых параметров, анализу отклонений и выявлению причин их возникновения с привлечением при необходимости федеральных органов исполнительной власти и иных органов в соответствии с их компетенцией, экспертного сообщества и организаций. О проведении контрольных мероприятий проектный офис Правительства Российской Федерации информирует кураторов национальных проектов и (или) кураторов федеральных проектов;

в) организует рассмотрение отчетов по национальным проектам и федеральным проектам на заседаниях рабочих групп президиума Совета и в случае необходимости направляет руководителям соответствующих проектов предложения по доработке отчетов;

г) формирует предложения о рассмотрении отчетов по национальным проектам и федеральным проектам на заседаниях президиума Совета.

Сведения, содержащиеся в отчете по национальному проекту и отчете по федеральному проекту, используются при оценке эффективности деятельности участников национальных проектов и участников федеральных проектов, а также при подготовке предложений по размеру материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих, являющихся участниками национальных проектов и участниками федеральных проектов.

Таким образом, в Российской Федерации в настоящее время получили развитие практики оценки эффективности государственных программ и национальных проектов. Однако они пока не решают в полной мере задач повышения результативности оцениваемых программ/проектов и связанных с ними направлений политики.

Уязвимым звеном существующей практики является недостаток применения оценочных процедур на этапе разработки государственных программ и национальных проектов, что может приводить к некорректной

постановке индикативных значений показателей. В частности, именно этим вызваны дискуссии вокруг национального проекта «Демография»¹⁶⁰.

Имеются проблемы с текущей (промежуточной) оценкой реализации программ/проектов в реальном времени. Они связаны с организацией мониторинга, поддержанием его функционирования и доступностью его результатов для заинтересованных сторон.

Результаты оценки используются в основном для принятия решений по вопросам финансирования программ/проектов. Последующая (итоговая) оценка в формате измерения соотносимости достигнутых результатов с исходными целями если и проводится, то носит закрытый характер, ее результаты не оглашаются.

Кроме того, оценка отдельных программ и проектов не решает задач оценки направлений государственной политики в целом. К примеру, демографическая политика реализуется посредством гораздо более широкого набора инструментов, чем сумма государственных программ и проектов, зависит от разнонаправленных действий множества субъектов и в силу этого нуждается в комплексной оценке достигнутых результатов.

В условиях отсутствия утвержденных органами государственной власти методик оценки результативности демографической политики единственным ее инструментом является экспертный опрос.

¹⁶⁰ Елизаров В.В. Целевые показатели демографического развития России на 2024 год: поможет ли опыт недавнего прошлого в их достижении? // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 211. № 3. С. 325.

ГЛАВА 4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: МЕТОДИКА И РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА

4.1. Методика проведения экспертного опроса по оценке результативности демографической политики

Демографические проблемы на сегодняшний день относятся к числу важнейших для российского государства. Об этом свидетельствует тот факт, что вопросы демографического развития вот уже несколько лет подряд находят отражение в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, отчетах Правительства Российской Федерации Государственной Думе. В последние годы, особенно в связи с реализацией национальных проектов стратегического развития страны, остро поднимается проблема результативности и эффективности демографической политики, которая затрагивает интересы не только политиков, предпринимающих существенные попытки реагирования на возникающие демографические вызовы, но и ученых, занимающихся исследованием демографических вопросов.

Многие аналитики и эксперты, относящиеся к сфере науки или представляющие интересы определенных групп граждан/типов семей, склонны к негативным оценкам результативности государственной политики. Вместе с тем нельзя не отметить, что различные группы внутри научного и экспертного сообщества все же характеризуют результативность демографической политики с существенными различиями, что явным образом проявляется в научных публикациях и информационных сообщениях.

Основной целью данного исследования выступает изучение экспертных подходов к измерению уровня результативности демографической политики и детерминирующих ее факторов, а также выявление трудностей, которые сопровождают переход на новую систему регулирования демографически процессов, основанного на данных.

Метод экспертного опроса представляет собой разновидность специализированного опроса, в котором главный источник информации – компетентные лица, чья профессиональная деятельность тесно связана с предметом изучения или чьи теоретические знания, жизненный опыт позволяют делать авторитетные заключения, давать всесторонне взвешенные оценки¹⁶¹.

¹⁶¹ Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Прикладная социология: методология и методы: интерактивное учебное пособие. М.: Институт социологии РАН, 2011, 1 CD ROM.

Выбор данного метода обусловлен тем, что информация, полученная от специалистов, компетентных в изучаемой области либо хорошо знающих особенности объекта, дает нам возможность сформировать более широкий и всесторонний взгляд на проблему и пути ее решения. Компетентность экспертов, их практический опыт в исследовании демографических процессов и/или их регулировании позволяют говорить о надежности, достоверности, обоснованности информации, выводов и рекомендаций данного исследования.

Использование социологических методов в демографических исследованиях имеет давнюю историю. Так, Архангельский В.Н., Елизаров В.В. и Джанаева Н.Г. говорят о значимой роли материалов социологических исследований, позволяющих учесть поведенческие аспекты в демографическом прогнозировании. Авторы отмечают, что еще «в СССР с 1967 по 1988 г. было проведено 6 обследований мнений женщин по вопросам репродуктивного поведения (под руководством Л.Е. Дарского). Результаты учитывались при обосновании прогнозов рождаемости по союзным республикам»¹⁶².

Не менее важным инструментом, по мнению этих и многих других ученых, являются экспертные опросы. «Соответствующим образом обработанная информация, полученная от экспертов, способна эффективно дополнять арсенал статистических методов анализа и прогнозирования демографических процессов», отмечают Архангельский В.Н. и соавторы¹⁶³. Они же отмечают, что в советский период развития нашей страны «впервые экспертные оценки были использованы М.В. Птухой для прогноза снижения смертности (опрос специалистов-медиков). Позднее экспертные оценки использовались в постановке и решении задач поискового прогнозирования в области резервов увеличения продолжительности жизни, выявлении причин малодетности, проблем миграции и т.д.»¹⁶⁴.

В настоящее время, по мнению Ивченкова С.Г. и Ивченковой М.С., методы экспертных оценок можно активно использовать при анализе демографического кризиса, особенностей и причин его возникновения, способов преодоления, «уточнить прогнозы как развития самого кризиса, так и его социальных последствий»¹⁶⁵. Филоненко В.И., Магранов А.С. и Понеделков

¹⁶² Архангельский В.Н., Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Эксперты о перспективах демографического развития России (результаты опроса 2016 г.) // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2018. Т. 16. С. 550–567.

¹⁶³ Там же. С. 552.

¹⁶⁴ Там же. С. 552.

¹⁶⁵ Ивченков С.Г., Ивченкова М.С. Современный демографический кризис в России через призму экспертного мнения // Национальные демографические приоритеты: новые подходы, тенденции / под ред. С.В. Рязанцева, Т.К. Ростовской. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2019. С. 218–224.

А.В.¹⁶⁶ демонстрируют опыт применения экспертного опроса в изучении современной российской демографической политики. Ячменева М.В. и Ворошилова А.И.¹⁶⁷ проводят сравнительный анализ подходов к реализации мер демографической политики, предлагаемых экспертами-теоретиками (учеными, аналитиками) и экспертами-практиками (специалистами государственной и муниципальной службы).

Когда в демографических исследованиях в качестве экспертов выступают не только демографы, но и социологи, экономисты, аналитики, политические и общественные деятели, «чей кругозор, уровень квалификации, знание специальной области на несколько порядков выше, чем у обычных граждан – информантов»¹⁶⁸, тогда анализ изучаемой проблемы представляется более полным и всесторонним, а «полученная информация отражает уникальность специальных профессиональных научных и практических знаний эксперта, его стажа и опыта, отличается глубиной, субъективной неповторимостью»¹⁶⁹. Тщательный отбор экспертов, разработка специальной методики их опроса и обработки полученных результатов позволяют проводить сравнительно-сопоставительный анализ выявленных экспертных мнений с данными, получаемыми с помощью методов статистического и демографического анализа, прогнозирования и моделирования, что не может не отразиться на улучшении правового, институционального, информационно-аналитического и научного обеспечения реализации демографической политики.

В качестве источника эмпирической информации в монографии использованы результаты экспертного опроса, проведенного исследовательской группой проекта в 2018-2019 гг. с целью изучения мнений экспертного сообщества об актуальных проблемах реализации демографической политики Российской Федерации. Исследовательской группой проекта был разработан бланк экспертного опроса, в котором экспертам предлагалось:

- оценить результативность современной демографической политики России и ее динамики по сравнению с началом тысячелетия;
- определить критерии результативности демографической политики;

¹⁶⁶ Филоненко В.И., Магранов А.С., Понделков А.В. Демографическая политика России в оценках населения и экспертов Ростовской области // Социологические исследования. 2015. № 9. С. 74-79.

¹⁶⁷ Ячменева М.В., Ворошилова А.И. «Теоретики» и «практики» реализации мер демографической политики: анализ различий подходов // Актуальные проблемы социологии молодежи, культуры, образования и управления: Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. / под общ. ред. Ю.Р. Вишневого. Екатеринбург: Изд-во Уральского федерального университета им. Б.Н. Ельцина, 2014. С. 51–54.

¹⁶⁸ Ивченков С.Г., Ивченкова М.С. Там же. С. 219.

¹⁶⁹ Ивченков С.Г., Ивченкова М.С. Там же. С. 219.

- назвать источники информации о реализации демографической политики в Российской Федерации и ее регионах;
- определить факторы, влияющие на результативность демографической политики, а также существующие трудности в ее реализации;
- оценить возможность отделения результатов собственно демографической политики от воздействия иных факторов (половозрастной структуры, мероприятий других направлений политики, действий негосударственных субъектов и т.д.);
- оценить степень управляемости демографических процессов и выявить результативные механизмы регулирования демографической ситуации в стране;
- определить ключевых субъектов демографической политики;
- определить целевые индикаторы и приоритетные направления демографической политики в условиях ограниченности ресурсов;
- определить формы информационно-аналитического обеспечения демографической политики и меры, способствующие повышению ее результативности.

Экспертный опрос проводился в форме полуструктурированного онлайн и офлайн опроса, при котором использовались закрытые, полужакрытые и открытые вопросы. Благодаря частичной формализации полученные данные были проанализированы с использованием качественной методологии и методов математико-статистического анализа. База данных экспертного опроса создана с использованием специализированной программы для статистической обработки данных IBM SPSS Statistics 20.0.

В опросе приняли участие 62 эксперта из различных организаций, регионов и стран, связанных по роду своей деятельности с демографией. Эксперты представляют 11 субъектов Российской Федерации и 4 зарубежных государства. В их числе – российские и зарубежные ученые, сотрудники органов управления различных уровней, участвующие в реализации демографической политики, работники статистических служб, а также аналитики и общественные деятели. В качестве экспертов от научного сообщества выступали демографы, экономисты, социологи. Среди принявших участие в опросе 15 докторов наук и 29 кандидатов наук.

На вопросы экспертного интервью ответили научные работники, профессора и преподаватели, занимающиеся исследованием демографических процессов, из Высшей школы экономики, социологического и экономического факультетов МГУ имени М.В. Ломоносова, Российской академии народного

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Высшей школы современных социальных наук МГУ имени М.В. Ломоносова, Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, Института социально-политических исследований РАН, Института социологии РАН, Института комплексного анализа региональных проблем ДВО РАН, Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра УрО РАН, Тихоокеанского института географии ДВО РАН, Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, МГИМО, Центрального Европейского университета, Белорусского государственного экономического университета, Восточно-Казахстанского государственного университета им. С. Аманжолова, Уральского федерального университета им. Б.Н. Ельцина, Балтийского федерального университета, Центра семьи и демографии Академии наук Республики Татарстан, Российского государственного социального университета, Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, НИЦ социально-экономических проблем народонаселения Московского психолого-социального университета, Иркутского государственного университета, Курского государственного университета и др.¹⁷⁰, а также государственные служащие, аналитики и общественные деятели из Федерального агентства по делам национальностей, Росстата, Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа, Института демографии, миграции и регионального развития, Министерства социальной защиты Алтайского края и др.

Бланк экспертного интервью был анонимным, как это обычно и бывает в экспертных опросах. Однако большинство экспертов отправляли заполненные анкеты на электронную почту исследовательской группы или информировали о заполнении форм в режиме онлайн сразу после введения данных, что позволило идентифицировать большую часть оценок с конкретным экспертом.

Участники экспертного опроса достаточно долго занимаются вопросами демографической политики: 69,3% – более 10 лет, 22,6% – от 5 до 10 лет. Внушительный «демографический» опыт экспертов основывается в том числе и на таких наиболее популярных источниках получения информации о реализации демографической политики в Российской Федерации и ее регионах, как изучение научных публикаций, материалов исследований отечественных и зарубежных ученых (93,5%), материалов СМИ, Интернет-ресурсов, социальных медиа (72,6%), чтение публикаций на официальных сайтах органов власти (71%). Гораздо в меньшей степени эксперты получают информацию путем

¹⁷⁰ Из одной организации в опросе могли принять участие несколько экспертов.

взаимодействия с гражданами – получателями мер демографической политики (27,4%) и членства в коллегиальном органе по вопросам демографической политики (22,6%) (рисунок 1).



Рисунок 1 – Источники получения экспертами информации о реализации демографической политики в Российской Федерации и ее регионах

Среди других источников информации экспертами были названы: активное взаимодействие с отечественными и зарубежными коллегами в проектах и конференциях, участие в экспертных дискуссиях, общение с коллегами-экспертами в демографических сообществах, анализ демографической статистики, самостоятельное проведение исследований, в том числе социологических, участие в экспертизе стратегий, законопроектов, программ, касающихся регулирования демографических процессов, взаимодействие с общественными организациями.

4.2. Экспертные оценки результативности демографической политики России: анализ и прогноз

Анализ результатов опроса экспертов о результативности современной демографической политики Российской Федерации показал, что результативность демографической политики Российской Федерации, реализуемой с середины 2000-х гг., в большинстве случаев оценивается как средняя (61%) или низкая (23%): *«результатам помогает «демографическое эхо» предыдущей политики 1970-1980-х гг.»* (рисунок 2). Такое мнение

экспертов обусловлено скорее всего их представлением о том, что демографические процессы в большинстве своем скорее не управляемые, чем управляемые (60%). При этом были высказаны мнения, что в демографической политике много направлений и оценки эффективности каждого из них могут различаться. Так, оценивая результативность демографической политики Российской Федерации, реализуемой с середины 2000-х гг., отдельные эксперты отмечали, что *«есть очевидные успехи в стимулировании рождаемости, но та ли это цель, которую должно преследовать социальное государство любой ценой?»*. Ответ на этот вопрос не так очевиден в свете ожидаемых негативных последствий стимулирования рождаемости *«из-за истощенной плодовитости когорт»*. Вместе с тем эксперты отмечают среднюю результативность государственных мер по регулированию рождаемости, смертности и миграции.

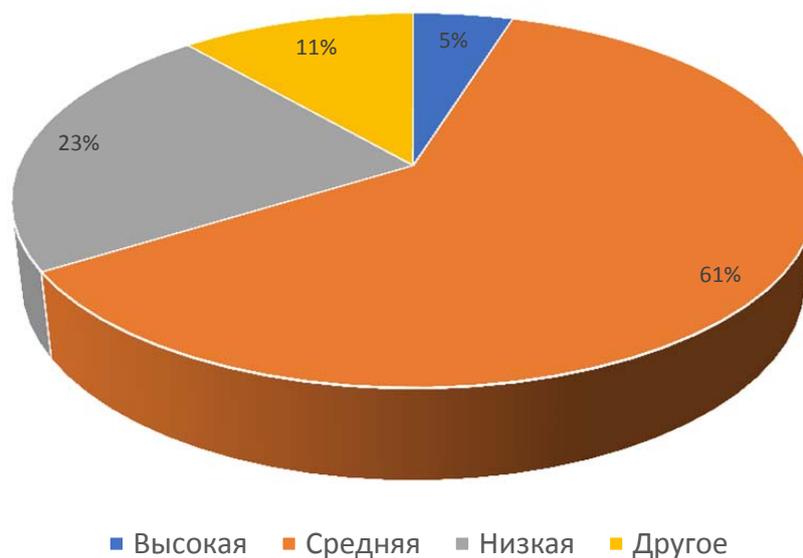


Рисунок 2 – Экспертная оценка результативности демографической политики Российской Федерации

Довольно значимая часть экспертов (39%) все же полагает, что демографические процессы скорее управляемые, чем не управляемые. Это мнение подтверждается и оценкой динамики результативности государственной демографической политики по сравнению с периодом 1990-х – начала 2000-х гг. Большинство опрошенных экспертов (64,5%) считает, что демографическая политика в Российской Федерации стала более результативной. Противоположного мнения придерживаются лишь 8% опрошенных экспертов. Вместе с тем не все эксперты посчитали правильным оценивать произошедшие изменения результативности государственной

демографической политики, отмечая, что по сравнению с рассматриваемым периодом *«она появилась»* или просто *«стала лучше финансироваться»*. В частности, отмечается, что *«в 1990-х – начале 2000-х гг. демографической политики вообще не было. Поэтому можно считать, что политика, проводимая с 2006-2007 гг., является результативной. И поскольку ее мероприятия время от времени наращаются, в целом она становится более результативной»*.

В качестве критериев результативности демографической политики в первую очередь были названы положительные изменения в демографических процессах и структурах (87,1% выборов) и изменение демографического поведения населения (самосохранительного, брачного, репродуктивного, миграционного) (82,3% выборов). Это мнение разделяет большинство участников опроса. Около трети опрошенных считают значимыми критериями также улучшение социально-психологического климата в обществе, социальных настроений (30,6% выборов) и достижение запланированных результатов в соответствии с программами, планами мероприятий, дорожными картами (27,4% выборов). На пятой позиции такой критерий результативности демографической политики как удовлетворенность получателей мер государственной поддержки. Положительная оценка проведенных мероприятий гражданским обществом отмечается экспертами как наименее значимый критерий (рисунок 3). Среди отдельно выделенных критериев результативности демографической политики эксперты называли не просто достижение запланированных результатов, а именно *«освоение запланированных средств, ресурсов, которые увязаны с показателями»*, а также *«улучшение человеческого потенциала»* в целом.



Рисунок 3 – Критерии результативности демографической политики в оценках экспертов

При определении факторов, влияющих на результативность демографической политики, эксперты отдают приоритет социальной политике государства (86,7% выборов) и экономической ситуации в стране/регионе (83,3% выборов). Этому мнению придерживается большинство участников опроса. Не менее значимыми детерминантами результативности демографической политики являются, по мнению экспертов, ценности и ценностные ориентации личности и уровень жизни населения (по 75% выборов). Чуть меньше экспертных оценок было высказано в пользу значимости таких факторов как качество планирования мероприятий демографической политики (68,3% выборов), социальное самочувствие населения (60%), доступность жилья и медицинской помощи (58,3% и 55% выборов соответственно), этнический и религиозный состав населения (53,3%). Лишь треть экспертов считает, что на результативность демографической политики влияет состояние системы социального обслуживания и систематический мониторинг демографической ситуации (рисунок 4).



Рисунок 4 – Экспертная оценка факторов, влияющих на результативность демографической политики

Особые мнения экспертов сводятся к тому, что демографическая политика представляет собой очень обширное понятие, поэтому *«все указанные факторы могут влиять на результативность демографической политики, но на разные ее аспекты и направления – по-разному»*. К этим факторам эксперты добавляют еще и качество государственного управления, *«демографическую грамотность»* органов власти. Были названы экспертами и такие факторы, как *«возрастная и семейная структура населения, состояние его здоровья, уверенность в будущем»*.

Немаловажным аспектом в оценке результативности демографической политики является отделение результатов собственно демографической политики от воздействия иных факторов (половозрастной структуры, мероприятий других направлений политики, действий негосударственных субъектов и т.д.). Оценивая наличие такой возможности, участники опроса разделились на три группы.

Первая группа экспертов утверждает, что невозможно отделить результаты собственно демографической политики от воздействия иных факторов, да и в этом нет необходимости, поскольку *«они неотделимы, всегда действует совокупность факторов»*. Поскольку демографическая политика

должна быть сопряжена с демографической ситуацией и лишь корректировать прогнозируемые тенденции, необходимо стремиться к тому, чтобы все работало на преодоление депопуляции в России. По мнению сторонников этой позиции, демографическая политика должна быть направлена, в первую очередь, на повышение рождаемости и достижение простого или расширенного естественного роста населения. Все остальные мероприятия в большей степени являются частью социальной политики. Поэтому отделять результаты демографической политики от влияния других факторов *«скорее всего вовсе и не стоит»*. Более того, предлагают эксперты, *«нужно оперировать показателями реальных поколений, иначе не ясно, где реальная динамика показателей, а где – тайминговые сдвиги и эффекты»*.

Интересна в этом плане точка зрения одного эксперта: *«В отдельных случаях, определенный импульс изменениям задают политические меры. Но в любом случае, в краткосрочной перспективе никакие меры не дадут результата, который бы опровергал прогнозные значения, рассчитанные авторитетными демографами. Это касается сфер рождаемости и смертности. В области трудовой миграции ключевое воздействие оказывают экономические факторы - и экономическая ситуация в стране, и используемые государством инструменты экономического/финансового стимулирования/сдерживания миграционного потока. Вот в этом случае, кстати, именно в краткосрочной перспективе заметнее будет воздействие именно мер политики, но в долгосрочной перспективе достигнутый результат все равно нивелируется воздействием более глубоких факторов, таких как структура рынка труда, политическая обстановка и т.д.»*.

Вторая группа экспертов придерживается противоположного мнения о том, что есть возможность разделить эффекты собственно демографической политики и влияние на демографическую ситуацию других факторов: *«изменение трендов демографических процессов может показать эффект влияния значимых мер демографической политики, таких, например, как материнский капитал, на первых порах. А с помощью специальных методик расчета и программ можно оценить и микросдвиги»*. В этом направлении эксперты предлагают:

1) использовать методы демографического прогнозирования и моделирования (*«просчитать возможные сценарии и модели развития до введения основных мер демографической политики и после их внедрения за один и тот же промежуток времени, сопоставить полученные результаты»*), техники демографического анализа, выполняемые только профильными специалистами-демографами (*«расчеты альтернативных сценариев развития демографических процессов от базы 1980-х гг.»*);

2) применять социологические методы (репрезентативные массовые опросы населения соответствующих возрастных групп, экспертные оценки, качественные глубинные интервью с реальными и потенциальными получателями мер демографической политики, когортные исследования, контент-анализ и т.д.);

3) корректно использовать методы статистического анализа (индексный метод, методы стандартизации, регрессионные модели, анализ временных рядов, факторный анализ и т.п.);

4) проводить естественный эксперимент, позволяющий контролировать влияние всех других факторов (*«начинать демографическую политику в пилотных регионах и сравнивать результаты с соседними регионами, которые наиболее близки по воздействию указанных иных факторов», «сравнения на однородных группах, например, в одной возрастной группе населения за разные периоды времени, до и после воздействия той или иной меры»*);

5) осуществлять непосредственный систематический мониторинг демографической ситуации и демографической политики.

Позиция третьей группы экспертов сводится к тому, что результаты собственно демографической политики можно легко отделить лишь от влияния половозрастной структуры, поскольку ее динамика известна. Это влияние вполне несложно элиминировать *«путем расчета индексов», «когортно-компонентными подсчетами», «использованием стандартизированных показателей»*. Тогда как от влияния других факторов отделить результаты демографической политики почти невозможно, *«разве что интуитивно – только опыт исследователя и его интерпретации, опирающиеся на этот опыт»*. Приверженцы этой позиции отмечают, что мероприятия других направлений политики, в частности, социальной, и действия негосударственных субъектов часто неотделимы от собственно демографической политики, их эффекты разделять сложнее. Интересно в этом плане мнение одного эксперта: *«При оценке эффективности мер демографической политики считаю целесообразным исключить влияние только объективных демографических факторов (например, динамики половозрастной структуры населения). Все другие направления политики, а также деятельность государственных и негосударственных субъектов, должны прямо или косвенно учитывать цели демографической политики. Демографическая политика не может быть чем-то отделенным, обособленным. В связи с этим, отделение данных факторов от оценки результативности демографической политики страны представляется нецелесообразным»*.

Анализ экспертных оценок о наиболее результативных механизмах регулирования демографической ситуации в стране показал, что почти половина опрошенных экспертов (44,8%) склоняется к приоритету финансовых механизмов. Четверть экспертов считает результативными идеологические механизмы регулирования демографической ситуации (социальную рекламу, пропаганду). Незначительное число участников опроса признали значимость организационных и правовых мер (15,5% и 13,8% соответственно) (рисунок 5). Кроме этого, некоторые эксперты отмечали, что результативная политика включает все механизмы в комплексе, потому что по отдельности эти группы механизмов либо вообще не дают результата, либо дают *«крошечный»* результат. Только все вместе они могут повлиять на регулирование демографической ситуации в стране – *«комплексно надо решать, если принял закон, но не обеспечил его выполнение финансами, или организационно, или СМИ – ничего не будет»*.

При этом эксперты предлагают учитывать не только разные сферы влияния действующих механизмов, но и сроки их воздействия. Так, по мнению экспертов, не любые финансовые механизмы действенны, но без них не обойтись, например, *«нужны ресурсы для здравоохранения, борьбы с высокой смертностью и т.д.»*. Правовые механизмы тоже очень важны, особенно в вопросах миграции (*«регулируют привлечение молодых квалифицированных мигрантов»*), рынка труда (*«обеспечивают возможность матерей выходить на рынок труда», «выделенные отпуска для отцов»*), а также *«жизнесбережения (ограничения продажи алкоголя и табака)»*. Вместе с тем, полагают эксперты, грамотно построенная социальная реклама, продвигающая здоровый образ жизни, тоже может иметь позитивные эффекты. Однако необходимо учесть, что *«идеологические механизмы, если и способны что-то изменить, то лишь на максимальном временном горизонте – не ранее, чем для поколения, которое только родилось во время введения таких мер»*, то есть в долгосрочной перспективе. Правовые же механизмы имеют, как правило среднесрочный эффект, а финансовые – краткосрочный.

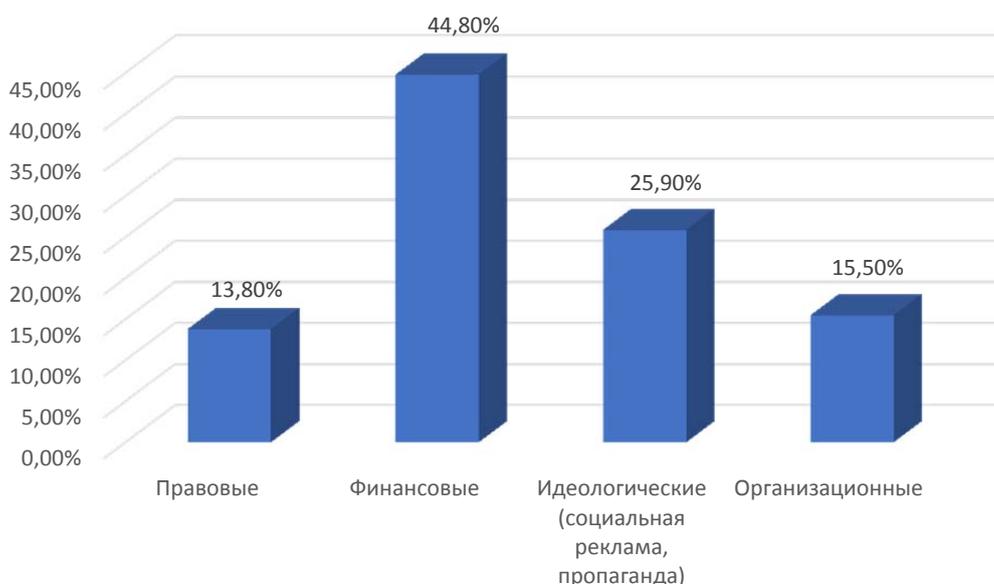


Рисунок 5 – Оценки результативных механизмов регулирования демографической ситуации

В контексте обозначенных выше механизмов регулирования демографической ситуации важен вопрос определения субъектов демографической политики. Большинство экспертов ключевыми субъектами считают органы законодательной власти Российской Федерации (88,7% выборов), органы исполнительной власти Российской Федерации (85,5%), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (82,3%) и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации (80,6%). Вторую группу субъектов демографической политики составляют средства массовой информации (51,6%), органы местного самоуправления (50%) и институты гражданского общества (46,8%). Третья группа, менее значимая по оценкам экспертов, представлена образовательными учреждениями, медицинскими организациями, гражданами и работодателями (рисунок 6).

В единичных экспертных оценках назывались и такие субъекты демографической политики, как «внешние силы типа Международного валютного фонда, Международной организации планирования семьи», правительства стран-доноров миграции и бизнес, формирующий индустрии здоровья.

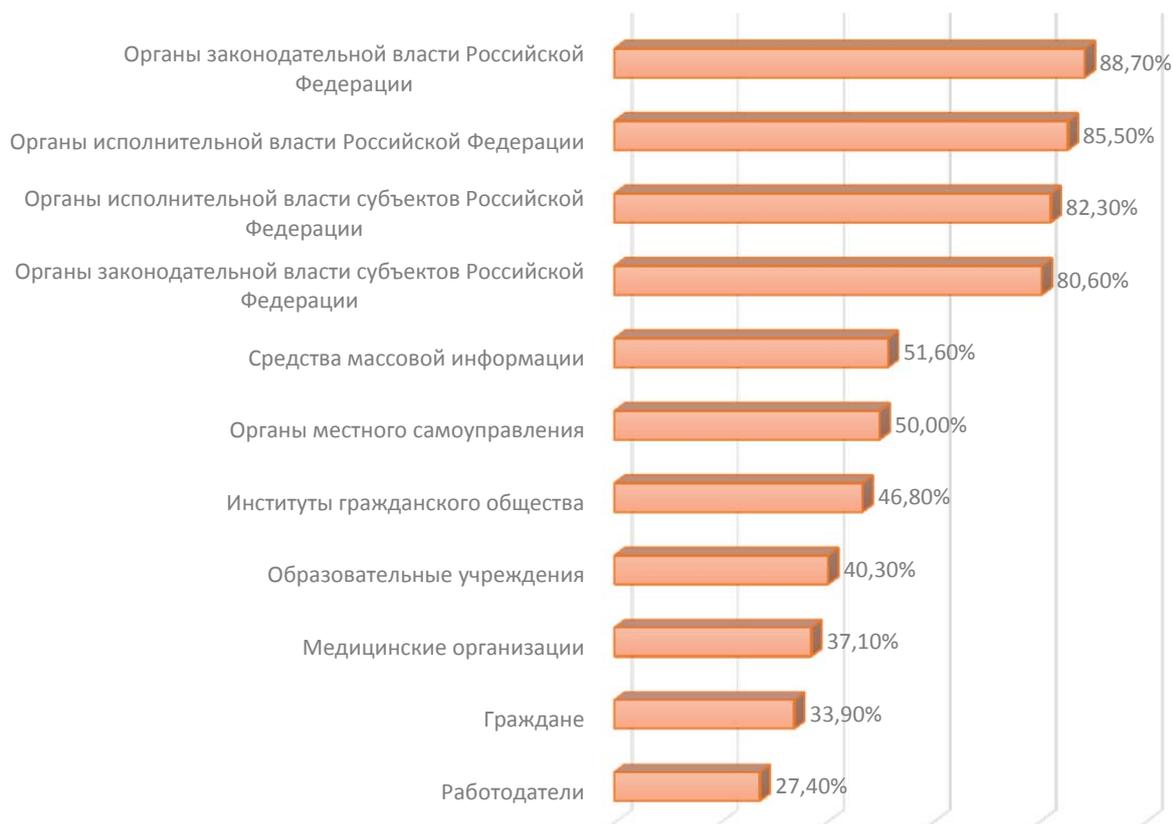


Рисунок 6 – Субъекты демографической политики в оценках экспертов

Особую значимость для проводимого исследования имел вопрос о барьерах в реализации современной демографической политики. Две трети экспертов считают наиболее значимыми препятствиями несогласованность отдельных направлений государственной социально-экономической политики с задачами демографического развития (63,3% выборов) и недостаточную ресурсную обеспеченность демографической политики (60%). Далее экспертами выделяется неверный выбор приоритетов среди направлений реализации демографической политики (56,7% выборов) и, с небольшим отрывом, – недоучет взаимосвязи демографических процессов и структуры населения (55%). Почти половина экспертов указали также на следующие барьеры: разнонаправленные действия субъектов демографической политики (48,3%) и несовершенство моделей мониторинга и оценки реализации отдельных направлений демографической политики (45%). Менее значимыми препятствиями в реализации современной демографической политики по оценкам экспертов являются неразвитость практики корректировки запланированных мероприятий в случае отклонения промежуточных результатов от заданных значений и нечеткость формулировок ожидаемых

результатов и критериев их оценки в программных документах. Такого мнения придерживаются менее трети участников опроса (рисунок 7).



Рисунок 7 – Эксперты о барьерах в реализации современной демографической ПОЛИТИКИ

Довольно интересным представляется мнение одного из экспертов о том, что «нельзя ставить показателями эффективности коэффициенты, да еще на уровне регионов. Демографические процессы очень инерционны. И чтобы отклонить их лишь немного, нужны огромные деньги. Основная же часть их колебаний происходит вообще без влияния политики или каких-то других действий власти – общества меняются, нормы меняются, экономика меняется. Бессмысленно задавать KPI в качестве коэффициентов. Нужно стремиться к повышению долгосрочного уровня итоговой рождаемости и росту ожидаемой продолжительности жизни, но нельзя ставить в зависимость от этого финансирование регионов/чиновников и прочего, потому что это неизбежно рождает фальсификации и непредсказуемые действия демографической политики, когда конъюнктурно показатель пытаются вытянуть, но долгосрочно он в итоге упадет. От самой логики мышления в духе формальной «результативности» нужно отказаться. Делать политику,

которую нужно делать как таковую, и не рассчитывать на какой-то конкретный результат».

Это экспертное мнение поднимает вопрос о необходимости научного обоснования целей, задач, приоритетов и механизмов реализации демографической политики при принятии государственных решений в данной сфере, что в настоящее время отсутствует, по мнению участников опроса. Многие эксперты, являющиеся представителями научного сообщества, критично оценивают действия государственных органов в вопросе реализации современной демографической политики, отмечая в качестве препятствия *«растущую некомпетентность всех ветвей власти»*. К сожалению, отмечают эксперты, органы государственного управления зачастую в своих решениях базируются на каких-то своих, *«часто диких представлениях, а не на оценках и предложениях квалифицированных демографов, а если консультируются, то часто с неквалифицированными»*. Отсюда вытекает привязанность оценки результативности мер демографической политики к конкретным цифрам (показателям). Отчасти это можно отнести к несовершенству мониторинга и отсутствию апробированных инструментов демографической политики.

Отсутствие грамотного анализа и стратегического планирования на региональном уровне как результат *«несогласованности работы разных акторов социальной политики»* и *«плохого межведомственного взаимодействия»* становится еще одним барьером в реализации демографической политики на современном этапе. Непонимание региональных особенностей и попытка *«стричь все регионы под одну гребенку»* приводит, по словам экспертов, к *«подгонке результатов под нужные показатели (например, снижение смертности от болезней системы кровообращения, рост других видов смертности)»*.

Встречаются мнения, что *«общий курс государства препятствует достижению демографических целей»*, *«не определены и не защищаются национальные приоритеты и интересы народа в государстве»*. Подтверждением тому, полагают эксперты, являются масштабы социального расслоения в обществе, уровень и качество жизни населения, отсутствие уверенности в завтрашнем дне и неблагоприятный в связи с этим социально-психологический климат. Все это, безусловно, также препятствует эффективной реализации современной демографической политики.

Для устранения этих и других препятствий необходимо, прежде всего, полагают эксперты, направить государственные усилия на изменение социально-экономического курса государства с целью улучшения благосостояния населения в широком смысле слова, повышение уровня и качества жизни населения (существенное увеличение минимального размера

оплаты труда *«до уровня, необходимого для полноценного развития человека как личности»*), снижение социального расслоения и усиление социальной солидарности в обществе, деурбанизацию, развитие села, *«всевозможную поддержку и поощрение для всех желающих граждан России иметь свой дом на участках земли, достаточных для проживания больших семей»*. Это, конечно, не меры, но это главные условия повышения результативности демографической политики, по словам экспертов.

Участники опроса выразили свое мнение о возможных мерах повышения результативности демографической политики в Российской Федерации. В их числе были названы корректная постановка целей и совершенствование механизмов их реализации, нивелирование вышеназванных барьеров в реализации демографической политики, более широкое использование данных исследований детерминации демографического поведения, отказ от ведения фиктивной отчетности, персональная ответственность чиновников за результаты демографической политики в субъектах Российской Федерации.

В целом, все предложенные экспертами меры можно условно разделить на четыре большие группы. Первая группа, так называемые **социально-экономические меры**, затрагивающие в комплексе экономику, финансовую и социальную сферу. В этом плане эксперты предлагают перейти от демографической к семейной политике, увеличив расходы на ее реализацию до 4-5% ВВП: оплачиваемые отпуска, в том числе для мужчин, доступные детские сады и ясли (*«из этих 4-5% основная часть должна идти не на «материнский капитал», а на доступные для всех ясли и детсады за государственный счет»*), развитие более гибкой и неполной занятости (*«по опыту Нидерландов, где с рождением ребенка значительная часть родителей берут сразу на двоих неполный рабочий день, но на продолжительный период»*), обеспечение возможности совмещать родительство с работой и общественной жизнью (*«можно признать родительство трудом наряду с профессиональной деятельностью, вести учет результатов родительского труда в пенсионной системе Российской Федерации»*), внедрение налоговых льгот, решение проблемы обеспечения жильем населения репродуктивного возраста, совершенствование пенсионной системы (*«женщина не должна стоять перед выбором – рожать ребенка или продолжать работу, чтобы не терять пенсионные баллы»*).

В этом направлении экспертами было также предложено усилить меры поддержки отдельных социально-демографических категорий граждан, такие как практика предоставления дополнительных льгот и преференций, особенно многодетным семьям, расширение мер финансовой поддержки семей с детьми, введение жилищных программ, в т.ч. по строительству малоэтажного жилья

для семей с детьми, меры по улучшению жилищных условий, повышение доступности образовательных и воспитательных учреждений, поддержка молодой семьи.

Еще одной из важных мер по этому направлению эксперты считают модернизацию системы здравоохранения: увеличение финансирования системы здравоохранения, расширение доступности первичной медико-санитарной помощи, повышение доступности качественной диагностики и медицинской помощи, развитие гериатрической помощи, в т.ч. инфраструктуры для качественной жизни пожилых.

Ко второй группе мер участники опроса отнесли **идеологические или пропагандистские меры**. Значительное внимание при этом эксперты уделили необходимости изменения общественных ценностей и установок, укрепления института семьи, возвращения ценностей семьи, ценностей семейной жизни и многодетности, прививания с раннего возраста основ семейной политики, формирования другой культуры здоровьесбережения и самосохранительного поведения населения. Для этого, по мнению опрошенных, необходима смена приоритетов в СМИ и использование современных методов воздействия на общественное мнение.

Нельзя не отметить уникальное мнение одного эксперта, выражающее необходимость комплексного подхода к разработке мер по повышению результативности демографической политики в нашей стране: *«Расширение программы маткапитала на третьего ребенка с выплатой миллиона рублей. Введение беспроцентной ссуды на жилье при рождении четвертого ребенка. Начало выплат безусловных пособий на каждого ребенка до достижения им 18 лет в размере не менее половины прожиточного минимума ребенка. Расширение финансирования ЭКО с включением сопутствующих услуг в перечень субсидируемых. Ужесточение ответственности за контрабанду и незаконный оборот спирта и крепкого алкоголя, а также сигарет. Ускоренное повышение акцизов на крепкий алкоголь. Переориентация государственной пропагандистской машины с внешних угроз на восхваление радости многодетности и решение насущных бытовых проблем семей с детьми. Введение нового типа пенсионной системы с отчислением взносов от работающих детей на индивидуальные семейные пенсионные счета родителей как альтернатива снижению пенсионного возраста на 5 лет за каждого ребенка, начавшего трудовую деятельность (начиная со второго или третьего) – по выбору. Для бездетных не по состоянию здоровья – небольшая социальная пенсия. Все это в дополнение к накопительной».*

Третья группа экспертных оценок представлена отдельными мерами **в отношении миграционной политики**. В этом плане эксперты предлагают

следующее: 1) восстановить работу консультативных советов с ротацией их членов, чтобы у представителей гражданского общества и представителей власти была постоянная площадка для диалога; 2) выделить средства на регулярный сбор данных о миграции в рамках выборочных обследований населения по вопросам занятости и опроса бюджетов домохозяйств; 3) разработать систему индикаторов для оценки уровня интеграции мигрантов; 4) передать вопросы трудовой миграции Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации; не смешивать вопросы миграционной политики и национальной политики. В целом эксперты единодушны в необходимости *«правового регулирования миграции без популизма»*, активного привлечения соотечественников для переезда в Россию, создания условий для интеграции мигрантов и их семей в нашей стране.

Четвертую группу возможных мер повышения результативности демографической политики в Российской Федерации можно условно назвать *«организационные и научно-образовательные меры»*. И здесь эксперты отмечают, прежде всего, необходимость повышения грамотности органов управления в области демографической политики (*«ликвидация демографической неграмотности, в первую очередь, среди управленцев»*) и научной обоснованности управленческих решений. Этого можно достичь, в том числе, демографическим просвещением на всех уровнях – широким и системным освещением демографической проблематики в СМИ, введением ее в учебные курсы школ и вузов, массовой подготовкой специалистов-демографов, получением демографического образования лицами, принимающими решения.

Кроме того, эксперты предлагают предварительно обсуждать со специалистами принимаемые меры, а также *«сначала проводить исследования, и только потом принимать законы»*. Для этого целесообразным видится создание единой группы работающих совместно демографов, социологов и управленцев – группы людей, которые смогут провести исследование, сформулировать меры и организовать реализацию политики. Возможно в перспективе – создание министерства демографии и демографической политики.

Подводя итог вышесказанному, нужно отметить, что представленные меры *«сами по себе слабо работают, в стране должна быть благоприятная обстановка, чтобы человек не боялся за завтрашний день и был в нем уверен»*. А для этого, как утверждают участники исследования, должно быть динамичное экономическое развитие страны и социальные гарантии наименее обеспеченным группам.

По мнению экспертов, на современном этапе развития страны, в условиях ограниченности имеющихся ресурсов первым и наиболее приоритетным должно стать такое направление демографической политики, как снижение смертности и укрепление здоровья населения (57,7%), а только потом уже повышение рождаемости (25,6%). Регулирование размещения населения и внутренних миграций, а также привлечение иностранных мигрантов – менее приоритетные направления демографической политики в условиях дефицита ресурсов (рисунок 8). Примечательно мнение одного эксперта о том, что *«финансово большие отдачи даст семейная политика, ибо более чем на 95% воспроизводство населения сейчас зависит от рождаемости, но в условиях ограниченных ресурсов можно все из этого»*.



Рисунок 8 – Приоритетные направления демографической политики в условиях ограниченности имеющихся ресурсов

Дополнительными направлениями демографической политики в условиях ограниченности имеющихся ресурсов эксперты называют комплексную внутреннюю политику, направленную на сокращение регионального неравенства (например, *«одинаковая оплата труда по всей стране в соответствии с квалификацией работника, но с учетом широтных удорожаний жизни»*), создание условий для возвращения соотечественников и привлечения высокообразованных мигрантов (*«нужна либеральная политика и ряд льгот, которые не были бы значительным бременем для бюджета»*), улучшение социального самочувствия населения.

Рассматривая приоритетные направления демографической политики важно затронуть вопрос ее целевых индикаторов. Как было установлено выше,

приоритетным направлением демографической политики должно стать снижение смертности и укрепление здоровья населения, далее – повышение рождаемости. Отсюда, по мнению экспертов, целевыми индикаторами демографической политики должны быть, прежде всего, ожидаемая продолжительность жизни (69% оценок) и ожидаемая продолжительность здоровой жизни (67,2%), затем суммарный коэффициент рождаемости (65,5%) и коэффициент младенческой смертности (60,3%). Остальные показатели занимают половину и меньше экспертных оценок. Наименее значимым целевым индикатором демографической политики эксперты считают коэффициенты демографической нагрузки – 19% выборов (рисунок 9).



Рисунок 9 – Определение экспертами целевых индикаторов демографической политики

В ходе исследования были выявлены и такие подходы относительно целевых индикаторов демографической политики: показатели рождаемости и смертности для реальных поколений, динамика показателей смертности по причинам в разрезе возраста, показатели инвалидности, динамика разрыва между реальным, ожидаемым и желаемым числом детей. Отдельного внимания заслуживают экспертные мнения о том, что *«ключевой показатель всей демографической политики – суммарный коэффициент рождаемости – должен быть не ниже уровня простого воспроизводства»*, при этом *«миграционный прирост должен играть вспомогательную роль в поддержании*

численности населения, главное внимание необходимо уделять воспроизводству своего населения».

Вместе с тем эксперты отмечают, что выбор целевых индикаторов зависит от целей проводимой политики. По мнению участников опроса, можно назначить целевые показатели хоть по всем вышеперечисленным, лишь бы они были достижимы и реалистичны, *«иначе ничего, кроме искусства фальсификации статистики, мы оценить не сможем».*

Рассматривая информационно-аналитическое обеспечение демографической политики, эксперты выделили формы, которые, по их мнению, могли бы способствовать повышению результативности демографической политики. Одной из приоритетных форм информационно-аналитического обеспечения эксперты назвали регулярное проведение масштабных социологических исследований с целью изучения реакции населения на меры демографической политики – 52,2% выборов. Вторую позицию в оценках экспертов с небольшим отрывом занимают привлечение научного сообщества к мониторингу и оценке достигнутых результатов демографической политики, а также совершенствование статистического учета и расширение перечня показателей для оценки демографической политики (по 45,8%). Внедрение автоматизированных информационно-аналитических систем, позволяющих в комплексе оценивать динамику и пространственное распределение значений социально-демографических показателей, хотя и выбирается экспертами, но не считается значимым для повышения результативности демографической политики (рисунок 10).



Рисунок 10 – Формы информационно-аналитического обеспечения демографической политики, способствующие повышению ее результативности

Дополнительно можно отметить важность качественных статистических данных в вопросах информационно-аналитического обеспечения демографической политики. Отдельные эксперты отстаивают необходимость регулярного контроля и аудита текущей статистики, особенно *«в период перехода данных в Федеральную налоговую службу и в эпоху влияния целевых показателей на рейтинг губернаторов»*.

Результаты экспертного опроса показали, что на сегодняшний день нельзя говорить о существовании в России полномасштабной результативной демографической политики, как и системы непрерывного мониторинга ее реализации субъектами управления всех уровней. Нет и единой унифицированной системы оценки результативности данного направления политики. Одной из причин этого является отсутствие научного обоснования целей, задач, приоритетов и механизмов реализации демографической политики при принятии государственных решений в данной сфере.

Часть научных коллективов, экспертных групп и отдельные ученые дают умеренно позитивную оценку проводимой политике, отмечая ее в целом верную направленность, значимую результативность, но, например, недостаточную ресурсную обеспеченность, в то время как другие выражают скептическую позицию в отношении самого целеполагания и базовых принципов реализуемой политики, отказывают ей в наличии любых

масштабных и долгосрочных позитивных эффектов. Однако почти все специалисты сходятся во мнении, что самую большую аналитическую сложность представляет собой отделение результатов собственно демографической политики от воздействия иных факторов (половозрастной структуры, мероприятий других направлений политики, действий негосударственных субъектов и т.д.). Вместе с тем эксперты отметили положительные изменения в демографических процессах и структурах, в демографическом поведении населения по сравнению с началом тысячелетия, что свидетельствует о реализации значимых мер в этом направлении.

ГЛАВА 5. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

5.1. Принципы организации системы оценки результативности демографической политики

Ключевым вопросом оценки результативности демографической политики многим экспертам представляется вопрос о том, какие изменения являются непосредственными результатами ее реализации. С другой стороны, процедура выявления конкретных мероприятий, приведших к положительным результатам демографической политики, разграничение и отделение друг от друга факторов и причин, приведших к конкретным последствиям, представляет собой задачу огромной сложности. А зачастую такая задача не может быть решена в принципе. В подобных условиях нам представляется приоритетной задача выявления демографических изменений, происходящих на территории, их масштабов, темпов, устойчивости и направленности. Необходимо фиксировать такие изменения как можно точнее, а затем в мониторинговом режиме анализировать взаимосвязь этих демографических трансформаций с реализуемой политикой в сфере воспроизводства и миграции населения, с другими направлениями социальной политики, с общими изменениями в социально-экономической обстановке и динамикой уровня жизни и т.д.

Мы разделяем точку зрения на проблему определения результативности демографической политики, которой придерживался А.Я. Кваша. Он считал, что эта задача по сути своей сводится к двум моментам:

а) определение системы критериев демографической политики и на этой основе – цели демографической политики;

б) разработка системы измерителей результативности демографической политики для исследования самого процесса формирования желательного уровня явлений¹⁷¹.

За основу методики исследования оценки результативности демографической политики авторы также взяли принципы оценки эффективности демографической политики, разработанные В.В. Елизаровым и Н.Г. Джанаевой:

1) выявление собственно демографической результативности, при которой оценивается степень достижения поставленных демографических целей (сокращение убыли населения, создание предпосылок для стабилизации

¹⁷¹Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981.С.176.

численности населения, оптимизация возрастно-половой структуры, снижение смертности и рост продолжительности жизни, увеличение рождаемости и укрепление семьи, рационализация внутренней и внешней миграции и т.п.);

2) выявление экономической результативности (изменение в численности, структуре и территориальном распределении трудовых ресурсов, изменение иждивенческой нагрузки, сокращение безработицы, сокращение экономических потерь от заболеваемости и преждевременной смертности и т.п.);

3) выявление социальной результативности (повышение престижа семьи и детей в обществе, выравнивание условий для содержания и воспитания детей в семьях разных социальных групп и т.п.);

4) выявление гендерной результативности (гендерная симметричность реализуемых мер, соблюдение принципа равных прав возможностей для мужчин и женщин и т.п.)¹⁷².

На наш взгляд, конкретными критериями (индикаторами) результативности демографической политики на разных территориальных уровнях ее реализации должны быть разные наборы показателей, поскольку страна в целом, регион, уровень городских округов и муниципальных районов и уровень поселений и населенных пунктов в разной степени обеспечены детализированной информацией и имеют разные возможности расчета важных относительных показателей воспроизводства населения. При разработке методики оценки результативности демографической политики должны быть выбраны и учтены показатели, наиболее адекватно характеризующие демографические процессы, что позволит корректно их использовать при анализе демографической ситуации на разных территориальных уровнях.

Между тем, каждый субъект Российской Федерации уникален по многим, в том числе и геополитическим характеристикам: географическому положению, природным условиям и ресурсам, хозяйственной освоенности и развитости экономики, расселению и структуре населения. При этом по определенным параметрам регионы могут быть сходны между собой и тем самым могут объединяться в те или иные типы территорий. Сходство районов не умаляет их оригинальности, но позволяет, вычлняя с помощью типологизации и районирования общие черты, на основе этого разрабатывать единую стратегию демографического развития. При оценке результативности демографической политики должны быть выделены типичные группы территорий Российской Федерации в зависимости от сложившейся в них демографической ситуации: регионы с низким демографическим потенциалом, мегаполисы и крупные

¹⁷² Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012.С.36.

городские агломерации, пограничные регионы, испытывающие миграционное давление со стороны соседних стран, северные районы России (регионы с противоположно направленной (восходящей и нисходящей) демографической динамикой). Эти виды территорий различаются, главным образом, уровнем экономического развития и степенью демографического благополучия и, соответственно, необходимостью различного обоснования и формулировки целей демографической политики.

Помимо методов статистического анализа немаловажная роль в этом вопросе отводится социологическим исследованиям, позволяющим учесть поведенческие аспекты в демографическом прогнозировании. Однако не только массовые социологические опросы, используемые для изучения демографического поведения населения, способны дополнить арсенал статистических методов анализа и прогнозирования демографических процессов. Значимым инструментом в демографических исследованиях являются экспертные опросы.

В настоящее время методы экспертных оценок можно активно использовать при анализе демографического кризиса, особенностей и причин его возникновения, способов преодоления, уточнении прогнозов развития самого кризиса и его социальных последствий, реализации мер демографической политики.

Когда в демографических исследованиях в качестве экспертов выступают не только демографы, но и социологи, экономисты, аналитики, политические и общественные деятели, чья профессиональная деятельность тесно связана с предметом изучения или чьи теоретические знания, жизненный опыт позволяют делать авторитетные заключения, давать всесторонне взвешенные оценки, тогда анализ изучаемой проблемы представляется более полным и всесторонним. Тщательный отбор экспертов, разработка специальной методики их опроса и обработки полученных результатов позволяют проводить сравнительно-сопоставительный анализ выявленных экспертных мнений с данными, получаемыми с помощью методов статистического и демографического анализа, прогнозирования и моделирования, что не может не отразиться на улучшении правового, институционального, информационно-аналитического и научного обеспечения реализации демографической политики.

5.2. Инструменты и процедуры оценки результативности демографической политики

Выделим инструменты и процедуры, используемые на разных этапах оценки результативности демографической политики: предварительная оценка, реализация, последующая оценка.

На этапе *предварительной оценки*:

- 1) Оценка потребностей в регулировании.
- 2) Оценка измеримости целей и ожидаемых результатов.
- 3) Поиск оптимального распределения ресурсов.

4) Повышение качества разработки программ. Необходимо избежать таких проблем, как недостатки структуры; неприемлемое качество системы показателей (индикаторов); отсутствие четкого разделения сфер реализации; необъективное отражение инструментов реализации государственной политики, влияющее на эффективность реализации госпрограмм¹⁷³.

Для оценки демографической политики в целом (а не только отдельных программ и проектов) необходимо учитывать комплексное воздействие на население системы социально-экономических и политических процессов, а значит, и регламентирующие соответствующую регулируемую деятельность правовые акты.

Исходя из критерия содержания правовых актов и отношения отраженных в них вопросов к предмету демографической политики массив выявленных документов разделен на три группы: рамочное регулирование, прямое регулирование и косвенное регулирование. К группе документов, посредством которых осуществляется рамочное регулирование демографических процессов, отнесены документы стратегического планирования, направленные на определение долго- и среднесрочных приоритетов социально-экономического развития страны, а также пространственного развития. К документам, посредством которых осуществляется прямое регулирование в сфере народонаселения, относятся концепции демографической (и миграционной) политики и соответствующие программы, национальный проект «Демография». Косвенное регулирование в сфере народонаселения осуществляется путем реализации мер, направленных на регламентацию других аспектов развития общества, но способных повлиять на демографическое поведение населения. К данной группе относятся отраслевые документы стратегического планирования по вопросам

¹⁷³ Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // Финконтроль. 2017. № 4. URL: <http://ruфинcontrol.ru/article/332551/>

здравоохранения, образования, занятости, жилищной политики, формирования безопасного поведения участников дорожного движения, развития сельских территорий и моногородов и т.д. (таблица 1).

Наилучшим решением может стать *демографическая экспертиза* готовящихся правовых актов, направленных на рамочное или косвенное регулирование в сфере народонаселения.

Таблица 1 – Классификация нормативных документов и стратегических программ в сфере демографической политики

	Рамочное регулирование	Прямое регулирование	Косвенное регулирование
Федеральный уровень	<ul style="list-style-type: none"> документы стратегического планирования, направленные на определение долго- и среднесрочных приоритетов социально-экономического развития страны; стратегия пространственного развития РФ 	<ul style="list-style-type: none"> концепция демографической, миграционной, семейной политики, планы мероприятий по их реализации; национальный проект «Демография» 	<ul style="list-style-type: none"> отраслевые документы стратегического планирования РФ по вопросам здравоохранения, образования, занятости, жилищной политики, формирования безопасного поведения участников дорожного движения, развития сельских территорий и моногородов; национальные проекты в соответствующих сферах
Региональный уровень	<ul style="list-style-type: none"> стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития региона 	<ul style="list-style-type: none"> концепция демографической, миграционной, семейной политики субъекта РФ, планы мероприятий по их реализации, государственные программы субъекта РФ в сфере демографии; региональный проект «Демография» 	<ul style="list-style-type: none"> отраслевые документы субъекта РФ стратегического планирования по вопросам здравоохранения, образования, занятости, жилищной политики, формирования безопасного поведения участников дорожного движения, развития сельских территорий и моногородов; региональные проекты в соответствующих сферах

<p>Муниципальный уровень</p>	<ul style="list-style-type: none"> • стратегия социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период 	<ul style="list-style-type: none"> • муниципальные демографические программы, планы мероприятий по повышению рождаемости и снижению смертности 	<ul style="list-style-type: none"> • муниципальные программы в сфере здравоохранения, образования, занятости, жилищной политики, формирования безопасного поведения участников дорожного движения, развития сельских территорий и моногородов
-------------------------------------	--	---	--

На этапе *реализации*:

1) Мониторинг управляемых процессов и структур (демографической ситуации)

Основной целью мониторинга является обеспечение возможности постоянного учета изменений в демографической ситуации и демографическом поведении населения региона при разработке и реализации демографической политики, подготовка демографических прогнозов, а также учет демографического фактора при планировании социально-экономического развития.

Создание системы мониторинга и его практическая реализация должны обеспечить:

- всесторонний анализ демографической сферы на основе применения комплекса статистических, социологических, графических и картографических методов;
- создание и совершенствование системы информационного взаимодействия органов власти всех уровней.

Мониторинг должен включать следующие мероприятия:

- сбор и обработка статистической, ведомственной и социологической информации, отражающей демографическое развитие, демографическое поведение и демографические установки населения на территориях всех уровней;
- внесение указанной информации в специализированную базу данных, в рамках которой происходит ее обобщение и хранение, а также формирование комплекса графических и картографических материалов, обеспечивающих ее оптимальную наглядность;
- анализ указанной информации для выявления текущего состояния (диагностирования) и тенденций изменения ключевых характеристик демографического воспроизводства населения региона на всех территориальных уровнях;
- изучение мероприятий демографической политики (по всем иерархическим уровням), и оценка их воздействия на воспроизводство населения региона;
- обоснование внесения (в случае необходимости) корректив в разрабатываемую и реализуемую демографическую политику, а также политику в других отраслях социально-экономической сферы;

- подготовка и публикация ежегодного доклада о демографической ситуации и реализации мероприятий демографического развития в разрезе регионов, муниципальных районов и городских округов.

Анализ демографического развития территории должен выстраиваться по следующим направлениям:

- 1) численность, плотность и размещение населения;
- 2) половозрастная структура населения;
- 3) брачность и разводимость;
- 4) рождаемость и репродуктивное поведение;
- 5) смертность и самосохранительное поведение;
- 6) естественный прирост и воспроизводство населения;
- 7) миграция и миграционное поведение.

Помимо указанных сведений о текущей демографической динамике, разделы отчета должны включать характеристику реализации мероприятий в сфере демографической политики, в том числе регионального и муниципального уровня, информацию об их влиянии на демографическую ситуацию в муниципальных образованиях региона и оценку результативности с учетом динамики и темпов изменения значений целевых показателей региональных и муниципальных программ демографического развития и целевых показателей мониторинга, выводы и предложения по решению демографических проблем.

2) Социологический мониторинг демографического поведения населения

Специальные выборочные социологические обследования должны проводиться на систематической основе по единой программе и инструментарию через определенные промежутки времени с целью обеспечения сопоставимости данных в динамическом и территориальном разрезе. При регулярном проведении повторных социологических исследований выстраивается система социологического мониторинга демографического поведения населения. Регулярные социологические опросы позволяют:

- отслеживать значимые изменения в брачном, репродуктивном, самосохранительном и миграционном поведении жителей региона;
- оценивать динамику изменений ценностей и установок населения, их реагирование на демографическую политику и изменения демографической ситуации;
- оценивать результативность демографической и социально-экономической политики в регионе и проводить сравнительный анализ.

Данные периодически повторяющихся социологических исследований позволят прогнозировать темпы и направления демографического развития, объяснять специфику демографических процессов в отдельных городах и районах края, планировать систему эффективного взаимодействия региональных и муниципальных органов управления в области совершенствования демографической политики в регионе.

Методика и инструментарий выборочного исследования могут применяться для анализа демографического поведения населения как в масштабах страны, регионов, так и на уровне отдельных муниципальных образований. В случае использования методики социологического исследования на локальном уровне необходимо проводить перерасчет объема выборочной совокупности.

Основным методом сбора информации является анкетный опрос. Данный метод наиболее целесообразен при изучении общественного мнения о результативности демографической политики в регионе, социального самочувствия населения, ценностей, демографических установок и поведения населения, их реагирования на изменения демографической ситуации, поскольку использование стандартизированных анкет позволяет за довольно короткое время опросить достаточно большое количество обследуемых. Кроме того, преимущества анкетирования при изучении оценок, мнений, представлений и суждений населения заключаются в сохранении анонимности, важной для самочувствия респондентов.

На этапе *последующей оценки*:

1) Измерение соотносимости поставленных целей и достигнутых результатов.

2) Оценка степени достижения результата.

Для оценки важны не вообще все результаты (количество мероприятий, участников мероприятий, создание разных групп и комиссий и т.п.), а только те, которые покажут, что произошли изменения в проблемной области или в структуре проблемы. Так, важнейшим индикатором положительной результативности государственной политики в области народонаселения является улучшение типа демографической ситуации в территории. Типологический подход широко применяется в социально-экономических исследованиях. Типология строится иерархически, с выделением базовых дифференцирующих признаков¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Максимова С.Г., Ноянзина О.Е., Гончарова Н.П. Социально-экономические критерии выбора стратегии социологического исследования регионов // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2013. № 4(102). С. 119.

Общей целью демографической политики является улучшение демографической ситуации, которое интерпретируется как рост численности населения или ее стабилизация при наличии естественного прироста и отсутствии миграционной убыли. Соответственно, сокращение численности населения, наличие естественной и/или миграционной убыли считаются нежелательными сценариями демографического развития.

Федеральная служба государственной статистики ежегодно публикует в бюллетене «Численность и миграция населения Российской Федерации» группировку субъектов Российской Федерации по степени влияния показателей естественного движения и миграции на изменение численности населения¹⁷⁵. Рост или снижение численности населения могут быть достигнуты за счет различных сочетаний показателей естественного и миграционного прироста. Выделяют следующие типы демографического развития:

1 тип – увеличение численности населения за счет естественного и миграционного прироста;

2 тип – увеличение численности населения за счет превышения естественного прироста над миграционной убылью;

3 тип – увеличение численности населения за счет превышения миграционного прироста над естественной убылью;

4 тип – снижение численности населения за счет превышения миграционной убыли над естественным приростом;

5 тип – снижение численности населения за счет превышения естественной убыли над миграционным приростом;

6 тип – снижение численности населения за счет естественной и миграционной убыли.

В данной типологии 1–3 типы характеризуются ростом численности населения, 4–6 типы – сокращением численности населения.

В Российской Федерации в течение ряда лет фиксируется позитивная тенденция соотношения компонентов изменения численности населения, однако для регионов и федеральных округов страны характерна высокая степень неоднородности демографического развития. В целях сравнительного анализа в таблице 2 представлены данные о распределении территорий Российской Федерации по типам демографического развития в 2008, 2011, 2014, 2017 гг.

¹⁷⁵ Численность и миграция населения Российской Федерации в 2017 году: стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_107/Main.htm.

Таблица 2 – Распределение субъектов Российской Федерации по типам демографического развития в 2008, 2011, 2014, 2017 гг.¹⁷⁶

Субъект РФ	2008	2011	2014	2017
<i>Центральный федеральный округ</i>				
Белгородская область	3	3	3	5
Брянская область	5	6	6	6
Владимирская область	5	6	6	6
Воронежская область	5	5	3	5
Ивановская область	5	5	6	6
Калужская область	5	5	3	5
Костромская область	6	6	5	6
Курская область	5	5	5	6
Липецкая область	5	6	5	6
Московская область	3	3	3	3
Орловская область	5	5	6	6
Рязанская область	5	5	5	5
Смоленская область	5	5	5	5
Тамбовская область	5	5	5	5
Тверская область	5	5	6	6
Тульская область	5	5	5	5
Ярославская область	5	3	5	5
г. Москва	3	1	1	1
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>				
Республика Карелия	5	6	6	6
Республика Коми	6	4	4	6
Ненецкий авт. округ	2	1	1	2
Архангельская область без Ненецкого авт. округа	6	6	6	6
Вологодская область	5	5	6	6
Калининградская область	5	3	3	3
Ленинградская область	5	3	3	3

¹⁷⁶ Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Мурманская область	6	6	4	6
Новгородская область	5	5	6	6
Псковская область	6	5	6	6
г. Санкт-Петербург	3	3	1	1
<i>Южный федеральный округ</i>				
Республика Адыгея	3	3	3	3
Республика Калмыкия	4	4	4	4
Республика Крым	н/д	н/д	н/д	3
Краснодарский край	3	3	1	3
Астраханская область	1	1	1	4
Волгоградская область	6	6	6	6
Ростовская область	5	6	5	5
г. Севастополь	н/д	н/д	н/д	3
<i>Северо-Кавказский федеральный округ</i>				
Республика Дагестан	2	2	2	2
Республика Ингушетия	1	1	1	1
Кабардино-Балкарская Республика	2	4	2	2
Карачаево-Черкесская Республика	4	4	4	4
Республика Северная Осетия-Алания	4	4	2	4
Чеченская Республика	2	2	2	2
Ставропольский край	3	3	1	4
<i>Приволжский федеральный округ</i>				
Республика Башкортостан	3	4	2	6
Республика Марий Эл	6	6	4	6
Республика Мордовия	6	6	5	5
Республика Татарстан	3	1	1	1
Удмуртская Республика	6	4	2	6
Чувашская Республика	5	6	4	6
Пермский край	6	6	2	6
Кировская область	6	6	6	6
Нижегородская область	5	5	5	5
Оренбургская область	6	6	4	6

Пензенская область	5	6	5	6
Самарская область	5	5	3	6
Саратовская область	5	6	5	6
Ульяновская область	5	6	6	6
<i>Уральский федеральный округ</i>				
Курганская область	5	6	6	6
Свердловская область	5	3	1	5
Ханты-Мансийский авт. округ	1	1	2	2
Ямало-Ненецкий авт. округ	2	1	2	2
Тюменская область без авт. округов	1	1	1	1
Челябинская область	5	3	1	6
<i>Сибирский федеральный округ</i>				
Республика Алтай	1	2	1	2
Республика Бурятия	2	4	2	2
Республика Тыва	2	2	2	2
Республика Хакасия	1	4	1	6
Алтайский край	6	6	6	6
Забайкальский край	4	4	4	4
Красноярский край	5	1	1	1
Иркутская область	6	4	4	4
Кемеровская область	5	6	6	6
Новосибирская область	3	3	1	3
Омская область	6	4	1	6
Томская область	3	1	1	4
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>				
Республика Саха (Якутия)	4	4	2	2
Камчатский край	4	4	4	1
Приморский край	6	5	6	6
Хабаровский край	5	5	4	6
Амурская область	6	6	6	6
Магаданская область	6	6	4	6
Сахалинская область	6	6	4	1

Еврейская авт. область	5	6	6	6
Чукотский авт. округ	4	1	4	4

Анализ исторической динамики типов демографического развития показал, что для ряда субъектов Российской Федерации характерно отсутствие стабильности, выражающееся в переходе в другие категории (в том числе неоднократном), при этом динамика может быть как восходящей, так и нисходящей. Данное обстоятельство требует дополнения имеющейся типологии понятием устойчивости типа демографического развития. Под устойчивым типом демографического развития понимается ситуация, когда его изменение в течение рассматриваемого периода не происходило, или если на фоне стабильного состояния демографических показателей в течение рассматриваемого периода встречаются единичные отклонения от преобладающего типа демографического развития, не относящиеся к последнему году. К неустойчивому типу демографического развития относят территории, которые в силу ярко выраженных отклонений от исходного типа демографической ситуации нельзя включить в группу территорий стабильного типа¹⁷⁷.

Представленные данные показывают, что в стране не так уж много территорий с восходящим типом демографической динамики. В рассматриваемый период их насчитывается всего 10. При этом важно отметить, что сложность и значимость этого перехода была не везде одинакова. Есть основания полагать, что наиболее легким в достижении является переход к более высокому типу внутри группы территорий с растущим населением или с убывающим населением (от 3 к 1, от 6 к 4). Так, г. Москва, г. Санкт-Петербург и Республика Татарстан, уже находясь в группе территорий с растущим населением, перешли от типа 3 к типу 1.

Внутри группы территорий с убывающим населением перешли к более высокому типу (предполагающему наличие прироста по одному из компонентов изменения численности жителей) Республика Мордовия, Иркутская область. Более сложным был переход из группы территорий с убывающим населением в группу с растущим населением (от типов 4-6 к типам 1-3), который осуществили Калининградская и Ленинградская области, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Сахалинская область. Нисходящая динамика свойственна 16 субъектам Российской

¹⁷⁷ Сапегина Н.В., Тарасова Е.В. Внутрорегиональная дифференциация демографических процессов в Алтайском крае на рубеже XX – XXI вв. // Проблемы аграрного и демографического развития Сибири в XX - начале XXI в. Новосибирск, 2014. С. 224-227.

Федерации. При этом для Белгородской и Астраханской областей она выражается не просто в переходе к типу более низкого уровня, но и в переходе из группы территорий с растущим населением в группу с населением убывающим. Для Ханты-Мансийского автономного округа понижение выразилось в переходе от типа 1 к типу 2. Остальные 13 регионов в связи с ухудшением демографической ситуации перешли от типа 5 к типу 6.

Для 20 субъектов Российской Федерации характерна стабильность типа демографической ситуации, но устойчивость этого показателя не всегда можно рассматривать как положительное явление. Позитивной чертой является длительная приверженность 1, 2 или 3 типу демографической ситуации, которые отличаются растущим населением. Такие характеристики присущи Республике Адыгея, Тюменской области (тип 1), Республике Дагестан, Чеченской Республике, Республике Тыва (тип 2), Московской области (тип 3).

Сложнее давать оценку регионам, которые в течение ряда лет относятся к типам 4 или 5 – теряют население за счет естественной убыли или миграции, но не опускаются до типа 6. В рассматриваемый период такой тип стабильности продемонстрировали Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Забайкальский край (тип 4), Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тульская, Нижегородская области (тип 5). Самым негативным сценарием является устойчивая принадлежность к типу 6 (убыль за счет всех компонентов изменения численности населения). Она свидетельствует не только о неблагоприятном соотношении объективных факторов, но и о недостаточности мер демографической политики, невозможности преодолеть демографическое неблагополучие. В рассматриваемый период приверженность типу 6 сохраняли Амурская, Архангельская, Волгоградская, Кировская области, Алтайский край. Число территорий с нестабильным типом демографической ситуации достаточно велико. Разнонаправленные переходы между типами демографической ситуации, из группы регионов с растущим населением в группу с убывающим населением и обратно свойственны 36 субъектам Российской Федерации.

Применение типологического подхода к анализу результативности демографической политики регионов имеет как научную, так и управленческую ценность, поскольку позволяет рассмотреть вклад отдельных территорий в изменение демографического портрета России, пространственные особенности и долгосрочные тенденции развития народонаселения. Однако данный критерий оценки не может быть единственным, поскольку изменение типа демографической ситуации (либо ее стабилизация) могут объясняться различными факторами, не связанными напрямую с результативностью применяемых мер государственной политики. Поэтому при оценке

результативности демографической политики индикатор типа демографической ситуации должен быть дополнен другими критериями, позволяющими в комплексе более точно оценить причинно-факторные механизмы происходящих изменений.

Еще один важный аспект оценки воздействий на демографические процессы – выявление особенностей пространственного распределения типов демографической динамики. Его использование базируется на картографических методах (рисунки 11-14).

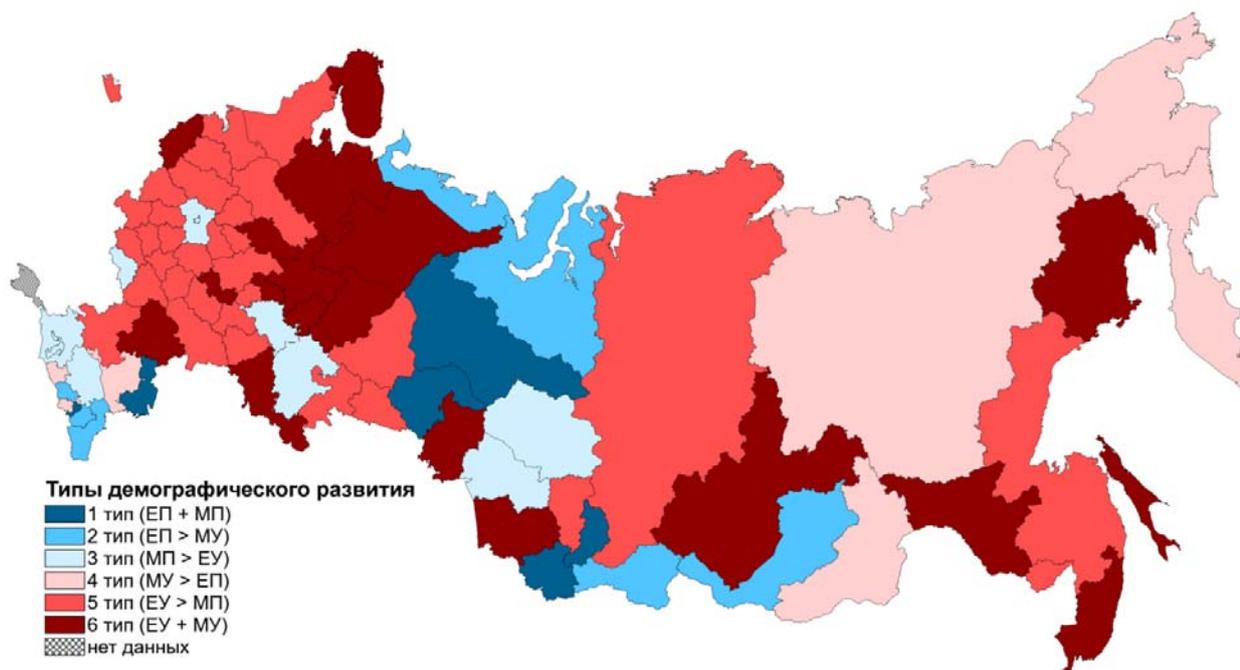


Рисунок 11 – Типология демографического развития регионов России в 2008 г.

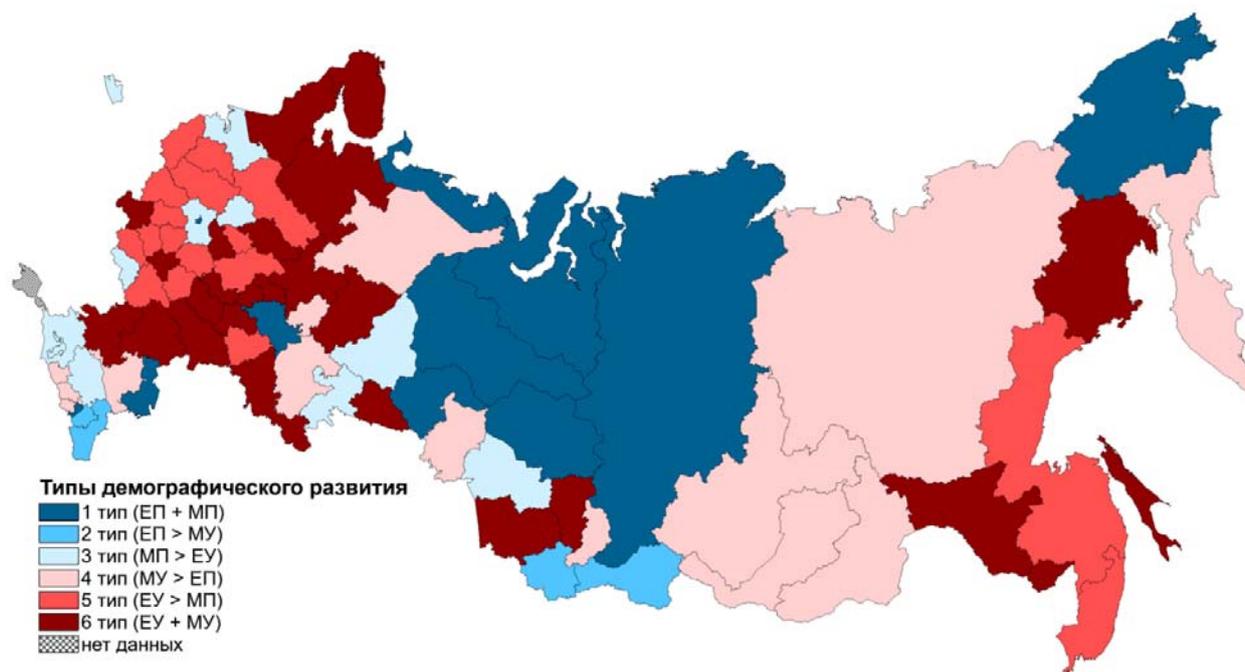


Рисунок 12 – Типология демографического развития регионов России в 2011 г.



Рисунок 13 – Типология демографического развития регионов России в 2014 г.



Рисунок 14 – Типология демографического развития регионов России в 2017 г.

По нашему мнению, конкретными критериями (индикаторами) результативности демографической политики на разных территориальных уровнях ее реализации должны быть разные наборы показателей, поскольку страна в целом, регион, уровень городских округов и муниципальных районов и уровень поселений и населенных пунктов в разной степени обеспечены детализированной информацией и имеют разные возможности расчета важных относительных показателей воспроизводства населения.

При реализации мероприятий по оценке результативности демографической политики в конкретном субъекте Российской Федерации органы управления должны иметь четкое представление о том, к какой типичной группе территорий в зависимости от сложившейся в них демографической ситуации относится этот конкретный регион: регионы с низким демографическим потенциалом, мегаполисы и крупные городские агломерации, пограничные регионы, испытывающие миграционное давление со стороны соседних стран, северные районы России (регионы с противоположно направленной (восходящей и нисходящей) демографической динамикой).

При принятии управленческих решений в области демографии прежде всего необходимо привлекать научное экспертное сообщество для обоснования целей, задач, приоритетов и механизмов реализации демографической политики. Ключевым вопросом оценки результативности демографической политики необходимо считать вопрос о том, какие изменения являются непосредственными результатами ее реализации. Однако процедура выявления

конкретных мероприятий, приведших к положительным результатам демографической политики, разграничение и отделение друг от друга факторов и причин, приведших к конкретным последствиям, представляет собой задачу огромной сложности. Зачастую такая задача не может быть решена в принципе. В связи с этим перед сотрудниками органов управления различных уровней, участвующих в реализации демографической политики, необходимо поставить приоритетную задачу по выявлению демографических изменений, происходящих на территории, их масштабов, темпов, устойчивости и направленности. Необходимо на уровне управленческих полномочий фиксировать такие изменения как можно точнее, а затем в мониторинговом режиме анализировать взаимосвязь этих демографических трансформаций с реализуемой политикой в сфере воспроизводства населения, с другими направлениями социальной политики, с общими изменениями в социально-экономической обстановке и динамикой уровня жизни и т.д. Все эти мероприятия нужно осуществлять в тесном взаимодействии с учеными, исследующими демографические процессы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новейший, опубликованный в самом конце 2019 г. демографический прогноз Росстата¹⁷⁸ говорит о том, что наиболее вероятным сценарием будущего развития страны является нарастание естественной убыли населения, вызванной существенным падением числа родившихся и недостаточным сокращением, а, возможно, и ростом числа умерших. И на фоне стабильного миграционного прироста, не перекрывающего естественных потерь, такая динамика означает закономерное снижение численности российского населения вплоть до 2035 г. Демографы констатируют, что Россия вступает в новую стадию депопуляции¹⁷⁹, и российская демографическая политика призвана дать адекватный ответ на встающие перед страной вызовы.

Национальный проект «Демография» вобрал в себя огромное количество направлений работы, причем как традиционных для демографической политики, так и достаточно новых и/или связанных с ней лишь косвенно. Говорить о результативности данного проекта пока, безусловно, рано, однако некоторые целевые показатели и ориентиры вызывают у специалистов вопросы и замечания.

Часть экспертов указывают на то, что в мероприятиях проекта смешаны элементы демографической политики с социальной защитой населения¹⁸⁰. Некоторые авторы сетуют на заведомую нереалистичность достижения некоторых целей (ожидаемая продолжительность жизни 78 лет к 2024 г.)¹⁸¹, на не проработанность вопросов согласования демографической и миграционной

¹⁷⁸ Предположительная численность населения Российской Федерации до 2035 года: Стат. бюлл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/prognoz35.rar>

¹⁷⁹ Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации: национальный демографический доклад / Под ред. С.В. Рязанцева. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2019. 79 с.; Национальные цели социального развития: вызовы и решения: докл. НИУ ВШЭ / отв. ред. Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 113 с.; Ростовская Т.К., Сигарева Е.П. Проблемы реализации государственных программ, связанных с демографическим и миграционным потенциалом // Государственный советник. 2019. № 1. С. 25-32; Ткаченко А.А. Демографическое возрождение или *desertio visus*? // Власть. 2018. Т. 26. № 1. С. 47–58; Хасанова Р.Р., Малева Т.М., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 58 с.

¹⁸⁰ Ткаченко А.А. Государственная политика и национальный проект «Демография» // Народонаселение. 2018. Т. 21. № 4. С. 23–35.

¹⁸¹ Елизаров В.В. Целевые показатели демографического развития России на 2024 год: поможет ли опыт недавнего прошлого в их достижении? // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 211. № 3. С. 345.

компоненты политики¹⁸², в целом на недостаточное внимание в рамках нацпроектов вопросам миграционного движения населения, которое может стать серьезным ресурсом в решении российских демографических проблем¹⁸³. Принципиальные моменты многие специалисты видят недостаточный (в сравнении с масштабом поставленных целей) объем финансирования¹⁸⁴, справедливо указывая на то, что существенного – адекватного стоящим перед страной демографическим вызовам – увеличения государственных расходов в сфере семьи и детей не предусмотрено.

Научные публикации последних нескольких лет показывают, что оценка результативности демографической политики невозможна без опоры на систематический мониторинг демографических процессов, а также ключевых программ и мероприятий, реализуемых на федеральном и региональном уровнях. Помимо методов статистического анализа немаловажная роль в демографических исследованиях отводится инструментам социологической науки. Арсенал статистических методов анализа и прогнозирования демографических процессов могут существенно обогатить массовые социологические опросы, используемые для изучения демографического поведения населения, и экспертные оценки.

Проведенное научное исследование позволило углубить существующую систему знаний о демографических процессах для целого ряда наук, особенно демографии, социологии и их смежных отраслей, что будет способствовать совершенствованию понятийного аппарата и методик анализа государственной демографической политики, дальнейшему развитию научных исследований в данной предметной области. Разработка и обоснование методики оценки результативности демографической политики позволит восполнить пробел, заключающийся в недостаточной проработке вопросов оценки программ и проектов демографического развития, мероприятий в сфере демографической политики с учетом территориального многообразия регионов России и в зависимости от сложившейся в них демографической ситуации, ее влияния на демографическое поведение населения, дифференциации этой результативности по разным категориям населения и семей, типам регионов. Это, в свою очередь, послужит предпосылкой реконструирования системы управленческих технологий в демографической политике.

¹⁸² Ростовская Т.К., Сигарева Е.П. Проблемы реализации государственных программ, связанных с демографическим и миграционным потенциалом // Государственный советник. 2019. № 1. С. 25-32.

¹⁸³ Рязанцев С.В. Современная миграционная политика России: проблемы и подходы к совершенствованию // Социологические исследования. 2019. № 9. С. 117–126.

¹⁸⁴ Рыбальченко С.И. Демография–2024. Как обеспечить устойчивый естественный прирост населения Российской Федерации: Доклад Общественной палаты РФ. М., 2019. 74 с.

Список литературы и источников

1. Амирова А.Т. Оценка программ и политик на федеральном и региональном уровне в России и в мире // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 7 (часть 2). С. 287-293.
2. Андреев Е.М. Конечный эффект мер демографической политики 1980-х в России // *Мир России*. 2016. № 2. С. 68–97.
3. Антонов А.И. Цели активной семейно-демографической политики в связи с тенденциями динамики населения РФ // *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2018. Т. 211. № 3. С. 264–274.
4. Антонов А.И., Борисов В.А. Динамика населения России в XXI веке и приоритеты демографической политики. М.: Ключ-С, 2006. 192 с.
5. Аристова М.В. Влияние церкви и гендерной селекции на демографическую политику // *Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции* / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 162-165.
6. Архангельский В.Н., Джанаева Н.Г. Согласованность целей и задач в региональных демографических программах // *Региональная демографическая политика: Сборник статей* / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 42-93.
7. Архангельский В.Н., Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Эксперты о перспективах демографического развития России (результаты опроса 2016 г.) // *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН*. 2018. Т. 16. С. 550–567.
8. Архангельский В.Н., Зверева Н.В. Теоретические основы мониторинга региональной социально-демографической политики. М. МАКС-Пресс, 2009. 220 с.
9. Архангельский В.Н., Зинькина Ю.В., Коротаев А.В., Шульгин С.Г. Современные тенденции рождаемости в России и влияние мер государственной поддержки // *Социологические исследования*. 2017. № 3 (395). С. 43–50.
10. Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Рыбаковский Л.Л. Результативность демографической политики России / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. 307 с.
11. Ассоциация специалистов по оценке программ и политик. URL: <https://www.eval.ru/>
12. Берендеева А.Б. Демографические вызовы и степень адекватности мер демографической политики (на примере регионов Верхневолжья) // *Вестник*

Ивановского государственного университета. Серия: Экономика. 2019. Т. 39. № 1. С. 11–20.

13. Борщевский Г.А. Инструменты оценки реализации государственных программ Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 67. Апрель 2018 г. С. 6-30.

14. Борщевский Г.А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 1. С. 110–134.

15. Боярский А.Я., Валентей Д.И., Кваша А.Я. Основы демографии: Учеб. пособие. М.: Статистика, 1980. 295 с.

16. Бударина О.А. Коммуникативные технологии формирования и продвижения имиджа муниципальной власти (политологический анализ): Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: РАГС, 2002. 205 с.

17. Буриев М.М. Повышение эффективности реализации демографической политики в Российской Федерации // Плехановский барометр. 2018. № 3 (15). С. 10–14.

18. Васильева А.В. Методика оценки эффективности регулирования международной трудовой миграции в регионе: разработка и реализация // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 58. Октябрь 2016. С. 260-286.

19. Вишневский А.Г. Время демографических перемен: избр. ст. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 517 с.

20. Воронцов А.В., Глотов М.Б. Демография: учебник. М.: Юрайт, 2019. 287 с.

21. Выступление В.В. Путина на совместной коллегии Минфина РФ и Минэкономразвития РФ 14.05.2014. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/10586>.

22. Глушкова В.Г., Хорева О.Б. Демографическая и миграционная политика: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2013. 176 с.

23. Гокова О.В. Пронаталистская политика с позиции политической социологии // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 6 (108). С. 140-144.

24. Гокова О.В. Региональный опыт демографической политики в области рождаемости в РФ // Демографический потенциал стран ЕАЭС: VIII Уральский демографический форум. Том I. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2017. С. 84–89.

25. Горбунова Т.М. Методология изучения эффективности демографической политики: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.18. М., 1988. 24 с.

26. Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Прикладная социология: методология и методы: интерактивное учебное пособие. М.: Институт социологии РАН, 2011, 1 CD ROM.
27. Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. М.: Центр стратегических разработок, 2018. 54 с.
28. Демографическая политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 212–216.
29. Демографическая политика в Российской Федерации // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 217–221.
30. Демографическая политика в СССР // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 221–225.
31. Демографическая ситуация в России: новые вызовы и пути оптимизации: национальный демографический доклад / Под ред. С.В. Рязанцева. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2019. 79 с.
32. Демографические вызовы России: Экспертно-аналитический доклад. М.: Центр стратегических разработок, 2017. 71 с.
33. Демографический ежегодник России 2019: Приложение к сборнику (информация в разрезе субъектов Российской Федерации) / Федеральная служба государственной статистики России. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/pril-dem19.rar>
34. Демографический ежегодник России 2019: Стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/dem19.rar>
35. Демографический понятийный словарь / под ред. Л.Л. Рыбаковского. 2-е изд., испр. и доп. М.: Экон-Информ, 2007. 352 с.
36. Демографический энциклопедический словарь / Гл. ред. Д.И. Валентей. М.: Советская энциклопедия, 1985. 608 с.
37. Демография для практических работников: Методические рекомендации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-информ, 2014. 254 с.
38. Демография: современное состояние и перспективы развития / под ред. Д.И. Валентей. М.: Высш. шк., 1997. 271 с.
39. Денисенко В.А., Купера А.В., Катаева А.Н. Эффективность государственной программы демографического развития: региональный аспект // Национальная безопасность. 2015. № 2 (37). С. 312-318.

40. Евразийский альянс национальных ассоциаций в сфере оценки. URL: <http://evaleurasia.org/>
41. Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru/>
42. Елизаров В.В. Демографическая и семейная политика в России // Демографическое развитие постсоветского пространства: сб. статей и аналитических материалов / под ред. М.Б. Денисенко, Р.В. Дмитриева, В.В. Елизарова. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 156–168.
43. Елизаров В.В. Политика в области народонаселения: теория и история // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 539–553.
44. Елизаров В.В. Современная демографическая политика // Введение в демографию: Учебник / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 554–572.
45. Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 71–84.
46. Елизаров В.В. Целевые показатели демографического развития России на 2024 год: поможет ли опыт недавнего прошлого в их достижении? // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 211. № 3. С. 322–350.
47. Елизаров В.В. Цели и целевые показатели в демографической политике России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 18–26.
48. Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. Региональные программы как инструмент региональной демографической политики // Региональная демографическая политика: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 10–42.
49. Елизаров В.В., Кочкина Е.В. Государственная семейная и демографическая политика в России: к разработке эффективных мер повышения рождаемости. М.: ИСЭПН РАН, 2014. 162 с.
50. Еремин А.А., Быков Н.И. Демографическая ситуация в Алтайском крае на современном этапе (1990–2010 гг.): монография. Барнаул: Азбука, 2011. 272 с.
51. Еремин А.А., Гончарова Н.П. Модель мониторинга демографического развития Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2015. № 1. С.13–21.

52. Зайцев В.Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. Выпуск № 67. С.111-136.
53. Захаров С.В. Демографический анализ эффекта мер семейной политики в России в 1980-х гг. // SPERO. 2006. № 5. С. 33-69.
54. Захаров С.В. Скромные демографические результаты пронаталистской политики в контексте долговременной эволюции рождаемости в России. Часть 2 // Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 4. С. 6–26.
55. Захаров С.В. Скромные результаты пронаталистской политики на фоне долговременной эволюции рождаемости в России. Часть 1 // Демографическое обозрение. 2016. Т. 3. № 3. С. 6–38.
56. Захарова О.Д. Демографическая политика // Демография: Учебник для вузов / под ред. Н.А. Волгина, Л.Л. Рыбаковского. М.: Логос, 2010. С.246–278.
57. Зверева Н.В. Вызовы и пути решения проблем рождаемости в России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 282-288.
58. Зверева Н.В. Методологические проблемы анализа результативности демографической политики // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов / Ред. В.В. Елизаров, В.Н. Архангельский. М.: МАКС Пресс, 2005. С. 16-25.
59. Ивченков С.Г., Ивченкова М.С. Современный демографический кризис в России через призму экспертного мнения // Национальные демографические приоритеты: новые подходы, тенденции / под ред. С.В. Рязанцева, Т.К. Ростовской. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2019. С. 218–224.
60. Игнатьева В.В., Зыкова Н.В. Оценка эффективности демографической политики в области рождаемости // Российская наука: тенденции и возможности: Сб. науч. статей / науч. ред. А.Н. Ромеро. М.: Перо, 2019. С. 39-43.
61. Ильдарханова Ф.А., Ильдарханова Ч.И., Шелуханова Л.В. Демографическая результативность федеральных и региональных программ помощи семьям с детьми (2006-2016 гг.): Научно-аналитический доклад. Казань: Изд-во АН РТ, 2016. 231 с.
62. Институт оценки программ и политик (ИОПП). URL: <http://www.iopp.ru/>
63. Исупова О.Г. История пронаталистской и семейной политики в Европе и России: уроки для современности // Демографическое образование и изучение народонаселения в университетах (к 50-летию кафедры народонаселения)

(Девятые Валентеевские чтения): сборник статей и тезисов выступлений. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 565–571.

64. Исупова О.Г. Отношение к мерам стимулирования рождаемости по данным микропереписи 2015 года // Демографическое обозрение. 2018. Т. 5. № 3. С. 25–56.

65. Качалкин В.М. Государственная демографическая политика в современной России: состояние и приоритеты совершенствования: автореф. дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2017. 24 с.

66. Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. 200 с.

67. Клупт М.А. Государство, «третий сектор» и демографическая политика // Социологические исследования. 2016. № 6 (386). С. 24–33.

68. Клупт М.А. Демографическая и семейная политика // Демография и статистика населения: учебник / под ред. И.И. Елисеевой, М.А. Клупта. М.: Юрайт, 2019. С. 379-403.

69. Клупт М.А. Теории и практики семейной политики в XX и XXI столетиях // Петербургская социология сегодня. 2019. № 11. С. 5–22.

70. Комарова И.А., Кулигина М.В. Эффективность региональной демографической политики в сфере рождаемости (на примере Костромской области) // Электронный научно-образовательный вестник «Здоровье и образование в XXI веке». 2012. № 8. Т.14. С. 175-176.

71. Копцева О.А., Журавлева Е.К. К определению демографической политики // Демографический потенциал стран ЕАЭС: VIII Уральский демографический форум. Том I. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2017. С. 208–213.

72. Куклин А.А., Васильева Е.В. Методический подход к оценке эффективности управления социально-демографическими процессами в регионе // Известия Уральского государственного экономического университета. 2012. № 3 (41). Т. 41. С. 79-86.

73. Кунаковская И.А., Камнева Г.П. Определение демографической политики государства // Приграничный регион в историческом развитии: партнерство и сотрудничество: Материалы междун. науч.-практ. конф. Чита: Изд-во Забайкальского государственного университета, 2019. С. 49-55.

74. Кучмаева О.В. Демографическая политика, ее роль в развитии общества // Демография: учебник и практикум / под общ. ред. М.В. Карманова. М.: Юрайт, 2019. С. 247–280.

75. Кучмаева О.В. Современные проблемы оценки эффективности семейной политики в Российской Федерации // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 85–93.

76. Лапшов В.А. Модель социального развития демографической политики современной России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С.27-37.

77. Лармин О.В. Методологические проблемы изучения народонаселения. Научно-исследовательская работа. М.: Статистика, 1975. 240 с.

78. Лобанов В.В. Государственная политика: разработка и реализация. М.: Государственный университет управления, 2000. 114 с.

79. Локосов В.В., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л., Хасаев Г.Р. Результаты демографической политики и наступление депопуляции в России // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 11 (157). С. 40–48.

80. Макар С.В. Демографическая политика // Демография: учеб. пособие / под ред. В.Г. Глушковой, Ю.А. Симагина. 6-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2012. С. 202–207.

81. Максимова С.Г., Ноянзина О.Е., Гончарова Н.П. Социально-экономические критерии выбора стратегии социологического исследования регионов // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2013. № 4(102). С. 119.

82. Маркова В.В. Демографическая политика в современной России: институциональные направления совершенствования. // Социодинамика. 2012. № 1. С. 80–92.

83. Масалов А.А. Демографическая политика: теоретические подходы к определению // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 6. С. 335-339.

84. Меркулов П.А. Государственная семейно-демографическая политика // Власть. 2016. Т. 24. № 3. С. 146-152.

85. Методические рекомендации Минтруда России от 24 октября 2012 г. «Методические рекомендации по разработке региональных программ демографического развития» / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/4/Methodika_regiony_12-10-12.docx

86. Методические рекомендации по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти / Центр проектного менеджмента РАНХиГС. URL: <http://static.government.ru/media/files/crATWs7prHaJcX4ijPBE9Q10JGDJNse5.pdf>

87. Миграционная политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 458–459.
88. Миграция населения в России: тенденции, проблемы, пути решения. Социальный бюллетень 11. Май 2018. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2018. 54 с.
89. Мониторинг социально-политических процессов / под общ. ред. Н.П. Пищулина. М.: Фонд «Социальный мониторинг», 1994. 302 с.
90. Мостахова Т.С. Опыт оценки эффективности реализации демографической политики в регионе (на примере Республики Саха (Якутия)) // Государственная служба. 2009. № 2. С. 104-106.
91. Мостахова Т.С. Совершенствование управления демографическим развитием региона: автореф. дисс. ... докт. экон. наук: 08.00.05. М., 2010. 50 с.
92. Народонаселение современной России: воспроизводство и развитие / Под ред. В.В. Локосова. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. 411 с.
93. Народонаселение современной России: риски и возможности / Отв. ред. В.В. Локосов. М.: Экономическое образование, 2013. 278 с.
94. Народонаселение: Энциклопедический словарь / Отв. ред. Г.Г. Меликьян. М.: Большая Российская Энциклопедия, 1994. 640 с.
95. Население России 2016: двадцать четвертый ежегодный демографический доклад / отв. ред. С.В. Захаров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. 448 с.
96. Население России 2017: двадцать пятый ежегодный демографический доклад / отв. ред. С.В. Захаров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 480 с.
97. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019. 110 с. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>
98. Национальные цели социального развития: вызовы и решения: докл. НИУ ВШЭ / отв. ред. Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 113 с.
99. Опросы ООН правительств // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 549.
100. Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Издательство «Престо-РК», 2009. 396 с.
101. Перегудов С.П. Концепция мониторинговой демократии: к новым отношениям власти и общества // Полис. 2012. №6. С.55–67.

102. Петрова Е.А. Воспроизводство информации в региональной хозяйственной системе: теория, методология и практика. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. 372 с.

103. Подлинев Н.С. Анализ эффективности демографической политики и рекомендации по ее проведению в Псковской области // Псковский регионологический журнал. 2009. № 8. С. 36-44.

104. Полкова Т.В. Проблемы воспроизводства населения Урала в контексте стратегирования регионального развития // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 303-311.

105. Попова Л.А. Актуальность нового этапа наращивания просемейной демографической политики // Демографическое образование и изучение народонаселения в университетах (к 50-летию кафедры народонаселения) (Девятые Валентеевские чтения): сборник статей и тезисов выступлений. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 589–598.

106. Попова Л.А. Оценка эффективности государственных демографических инициатив // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 1 (31). С. 125-137.

107. Попова Л.А., Зырянова (Шишкина) М.А. Вклад демографической политики в повышение рождаемости в России и ее северных регионах // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: Экономика. Социология. Культурология. 2018. № 2 (10). С. 35–42.

108. Практическая демография / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: ЦСП, 2005. 280 с.

109. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2035 года: Стат. бюлл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/prognoz35.rar>

110. Ростовская Т.К., Сигарева Е.П. Проблемы реализации государственных программ, связанных с демографическим и миграционным потенциалом // Государственный советник. 2019. № 1. С. 25-32.

111. Рыбаковский Л.Л. Демография для практических работников: Методические рекомендации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-информ, 2014. 254 с. URL: <http://rybakovsky.ru/uch1/uchebn.html> (дата обращения: 07.05.2017)

112. Рыбаковский Л.Л. Результативность как основной показатель оценки состояния и тенденций рождаемости // Социологические исследования. 2016. № 4 (384). С. 23–30.

113. Рыбаковский Л.Л. Результаты современной демографической политики России // Народонаселение. 2014. № 1. С.4–18.

114. Рыбаковский Л.Л. Стратегия демографического развития России и ее претворение в концепции демографической политики на период до 2025 года // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 101-104.

115. Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В., Безвербный В.А. Вопросы демографического развития России в президентских посланиях: влияние на эффективность демографической политики // Горизонты экономики. 2011. № 2. С. 39-47.

116. Рыбаковский Л.Л., Савинков В.И., Кожевникова Н.И. Результативность демографической политики в регионах России: сравнительный анализ // Научное обозрение. Серия 2: Гуманитарные науки. 2017. № 6. С. 35-42.

117. Рыбаковский Л.Л., Хасаев Г.Р., Кожевникова Н.И. Применение понятий «результативность» и «эффективность» в сфере демографии // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2018. № 6 (164). С. 38-48.

118. Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Демографическая политика: определение, структура, цели // Наука. Культура. Общество. 2019. № 1. С. 100-111.

119. Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Оценка эффективности мер демографической политики 1980-х годов // Социологические исследования. 2013. № 12. С. 80-87.

120. Рыбальченко С.И. Демография–2024. Как обеспечить устойчивый естественный прирост населения Российской Федерации: Доклад Общественной палаты РФ. М., 2019. 74 с.

121. Рязанцев С.В. Резервы демографического развития в контексте эволюции демографической политики России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 105-114.

122. Рязанцев С.В. Современная миграционная политика России: проблемы и подходы к совершенствованию // Социологические исследования. 2019. № 9. С. 117–126.

123. Рязанцев С.В., Рыбаковский Л.Л., Безвербный В.А. Вопросы демографического развития России в Президентских посланиях: влияние на эффективность демографической политики. URL: <http://isprras.ru/pics/File/dem-q.pdf>

124. Савдерова А.Ф. Демографическая политика региона и ее эффективность // Вестник Чувашского университета. 2010. № 1. С. 474-478.

125. Садовникова Ю.Ю., Тимейчук Л.Н. Методологические подходы к выявлению критериев и индикаторов эффективности проведения демографической политики в субъектах ЮФО // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 3. 105-113.

126. Сапегина Н.В., Тарасова Е.В. Внутрорегиональная дифференциация демографических процессов в Алтайском крае на рубеже XX – XXI вв. // Проблемы аграрного и демографического развития Сибири в XX – начале XXI в. Новосибирск, 2014. С. 224-227.

127. Сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в 2018 году. URL: http://government.ru/dep_news/37955/

128. Селиверстов В.Е. Региональный мониторинг как информационно-управленческая основа региональной политики и стратегического планирования // Регион: экономика и социология. 2010. №2. С.3–40.

129. Семейная политика // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 739–741.

130. Семенчук О.В. Региональные практики управления демографическими процессами (на примере Самарской области) // Демографическое образование и изучение народонаселения в университетах (к 50-летию кафедры народонаселения) (Девятые Валентеевские чтения): сборник статей и тезисов выступлений. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 601–607.

131. Сигарева Е.П. Концептуальные противоречия демографической и миграционной политики // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 419-424.

132. Синельников А.Б. Значение брачности для семейно-демографической политики в России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 115-124.
133. Система знаний о народонаселении / под ред. Д.И. Валентя. М.: Статистика, 1976. 368 с.
134. Слонимчик Ф., Юрко А.В. Оценка влияния материнского капитала в России // Демографическое обозрение. 2015. Т. 2. № 3. С. 30–68.
135. Смулянская Н.С. Почему стимулирование ранних рождений в России не имеет перспектив // Женщина в российском обществе. 2018. № 3. С. 121–132.
136. Сосунова И.А. Качество населения как критерий успешности демографической политики // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 131-135.
137. Стратегия народосбережения в Российской Федерации на период до 2050 года / Всемирный Русский Народный Собор. 31 октября 2019. URL: <https://vrns.ru/narodozberejenie/5194>
138. Теория управления: социально-технологический подход. Энциклопедический словарь / Сост. А.Г. Гладышев, В.Г. Городяненко, В.И. Григорьев и др. М.: Муниципальный мир, 2004. 668 с.
139. Ткаченко А.А. Государственная политика и национальный проект «Демография» // Народонаселение. 2018. Т. 21. № 4. С. 23–35.
140. Ткаченко А.А. Демографическое возрождение или *deceptio visus*? // Власть. 2018. Т. 26. № 1. С. 47–58.
141. Тоичкина В.П. Методические аспекты оценки воспроизводства населения муниципальных образований (на примере Мурманской области) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 188-194.
142. Трахтенгерц Э.А., Иванилова Е.Л., Юркевич Е.В. Современные компьютерные технологии управления информационно-аналитической деятельностью. М.: СИНТЕГ, 2007. 372 с.
143. Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // Финконтроль. 2017. № 4. URL: <http://rufincontrol.ru/article/332551/>

144. Тындик А.О. Демографическая повестка современной России: структура и воспроизводство населения. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 96 с.

145. Фадеева Т.А. Эффективная демографическая политика: некоторые аспекты // Научное обозрение. Серия 2: Гуманитарные науки. 2012. № 6. С. 54-57.

146. Филоненко В.И., Магранов А.С., Понеделков А.В. Демографическая политика России в оценках населения и экспертов Ростовской области // Социологические исследования. 2015. № 9. С. 74-79.

147. Хасанова Р.Р. Демографический анализ достижимости целевых показателей в области снижения смертности и повышения продолжительности жизни // Прикладные демографические исследования: Сборник статей / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2018. С. 121-131.

148. Хасанова Р.Р., Малева Т.М., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 58 с.

149. Черепанова А.В. Оценка демографической политики в рамках механизма обеспечения эффективного развития региона // Экономика региона. 2009. № 4. С. 219-223.

150. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2008 году: стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_107/Main.htm

151. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2011 году: стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_107/Main.htm

152. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2014 году: стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_107/Main.htm

153. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2017 году: стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_107/Main.htm

154. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2018 году: стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. URL: <https://gks.ru/storage/mediabank/bul-migr19.rar>

155. Чистякова Н.Е. Целевые показатели региональных демографических программ // Демографическое образование и изучение народонаселения в университетах (к 50-летию кафедры народонаселения) (Девятые Валентеевские

чтения): сборник статей и тезисов выступлений. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 611–619.

156. Шарков Ф.И. Коммуникология: Энциклопедический словарь-справочник. М.: Дашков и Ко, 2009. С. 395-396.

157. Шарков Ф.И. Консалтинг в связях с общественностью. М.: Экзамен, 2005. 414 с.

158. Шипунова О.В. Демографическая политика в области рождаемости: соотношение регионального и муниципального уровней: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2012. 24 с.

159. Шипунова О.В. Основные проблемы реализации демографической политики на муниципальном уровне // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2011». URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2011/1383/781_d3e2.doc

160. Эффективность демографической политики // Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2013. С. 939.

161. Эффективность мер демографической политики в России и предпосылки создания модели управления демографическими процессами» (2011-2013 гг.) (ответственный исполнитель – д.э.н. Рязанцев С.В.) / Институт социально-политических исследований РАН URL: http://www.isprras.ru/pics/File/tochka_zrenia/Demmodel2011-2013.pdf

162. Юшкова С.А., Чечёткина О.Н. Экономическое развитие и демографическая политика России: проблемы взаимосвязи // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. С.В. Рязанцев, Е.Е. Письменная. М.: Экономическое образование, 2015. С. 145-150.

163. Яковец Т.Ю. Государственное регулирование социодемографических процессов в России: монография. М.: Проспект, 2017. 274 с.

164. Ячменева М.В., Ворошилова А.И. «Теоретики» и «практики» реализации мер демографической политики: анализ различий подходов // Актуальные проблемы социологии молодежи, культуры, образования и управления: Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. / под общ. ред. Ю.Р. Вишневого. Екатеринбург: Изд-во Уральского федерального университета им. Б.Н. Ельцина, 2014. С. 51–54.

165. Critical 10 Years. Demographic Policies of the Russian Federation: Successes and Challenges. Moscow: “Delo” Publishing House (RANEPA), 2015 125 pp.

166. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. World Population Policies Database. URL: http://esa.un.org/PopPolicy/about_policy_section.aspx

Нормативно-правовые акты и официальные документы:

1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244>
2. Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 25.00.2014 № 1618-р). URL: <https://rg.ru/2014/08/29/semya-site-dok.html>
3. Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-р). URL: <http://base.garant.ru/183768/>
4. Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 1298-р). URL: <http://static.government.ru/media/files/IcS1tqRUBHAPAQ3TtgHvSmKSeQFMzZSv.pdf>
5. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351). URL: <http://base.garant.ru/183768/>
6. Методические указания по разработке национальных проектов (программ). URL: <http://static.government.ru/media/files/Pxh1N8ADDbq7ZvMMWcafVEd3McQVTRj5.pdf>
7. Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. № 410-р.). URL: <http://base.garant.ru/71624782/>
8. Паспорт национального проекта «Демография». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/editor/dd/11/Ministry-0-1095-src-1545749719.7683.doc>
9. Паспорт федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1172-src-1548352333.675.doc>
10. Паспорт федерального проекта «Спорт – норма жизни». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1175-src-1548354096.7246.doc>
11. Паспорт федерального проекта «Старшее поколение». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1173-src-1548352941.1384.doc>

12. Паспорт федерального проекта «Укрепление общественного здоровья». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1174-src-1548353765.5603.doc>
13. Паспорт федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей». URL: <https://rosmintrud.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1171-src-1548349112.8586.doc>
14. План мероприятий по реализации в 2016-2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 14 апреля 2016 г. № 669-р). URL: https://base.garant.ru/71381980/#block_1000
15. Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» URL: <http://pravo.gov.ru/ipsdata/?docbody=&prevDoc=102446603&backlink=1&&nd=102573962>
16. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/
17. Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р). URL: <http://base.garant.ru/71322816/>
18. Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986>
19. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 №13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420389221>
20. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». URL: <http://base.garant.ru/70183566/>
21. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/15257>

22. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

23. Федеральный закон от 29.11.2007 N 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72844/#dst0

Содержание

Введение.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ОЦЕНКИ ЕЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ.....	7
1.1. Сущность демографической политики.....	7
1.2. Эффективность и результативность демографической политики: основные понятия, критерии и проблемы оценки.....	26
ГЛАВА 2. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	40
2.1. Регулирование демографических процессов в СССР.....	40
2.2. Демографическая политика в Российской Федерации.....	46
ГЛАВА 3. ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И ОТРАСЛЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	59
3.1. Оценка программ и политик как направление деятельности.....	59
3.2. Применение оценочных процедур в деятельности органов власти Российской Федерации.....	67
ГЛАВА 4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: МЕТОДИКА И РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА.....	82
4.1. Методика проведения экспертного опроса по оценке результативности демографической политики.....	82
4.2. Экспертные оценки результативности демографической политики России: анализ и прогноз.....	87
ГЛАВА 5. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	107
5.1. Принципы организации системы оценки результативности демографической политики.....	107
5.2. Инструменты и процедуры оценки результативности демографической политики.....	110
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	127
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.....	129

Наталья Петровна Гончарова
Алексей Алексеевич Еремин
Елена Владимировна Тарасова

**ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ**

Монография

Ответственный редактор *Ю. Барабанищикова*
Верстальщик *Е. Семенова*

Издательство «Директ-Медиа»
117342, Москва, ул. Обручева, 34/63, стр. 1
Тел/факс + 7 (495) 334–72–11
E-mail: manager@directmedia.ru
www.biblioclub.ru