

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 управлений 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, слагается 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 обусловливается 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. Кваша «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. Валентея. 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, действующих на демографические процессы, с целью приведения количественных и качественных параметров структуры народонаселения в соответствие с потребностями хозяйствственно-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 оптimalен, 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 правительственныех 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. Елисеевой, 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 катализмов 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 действуют 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 мер³⁹:

- 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, аборты 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, чтобы 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 позиций 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.

Конец ознакомительного фрагмента.
Приобрести книгу можно
в интернет-магазине «Электронный универс»
(e-Univers.ru)