

DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-03

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕМОГРАФИЯ»

Ткаченко А.А.

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
(125993 Москва ГСП-3, Ленинградский пр-т, д. 49),

E-mail: AATkachenko@fa.ru

**Аннотация.** В статье рассмотрен процесс подготовки нового национального проекта «Демография», который является беспрецедентным в новой российской истории по масштабам затрат и желанию охватить огромное поле проблем и задач, требующих значительных изменений в современной экономической политике. Проект рассматривается правительством РФ наряду с другими 11 национальными проектами как форма воплощения целей и задач, поставленных в президентском указе в мае 2018 г. Цель исследования в выявлении проблем, стоящих перед разработчиками проекта, анализ предлагаемых решений и сравнение существующей практики достижения целей с аналогичным зарубежным опытом. Дана оценка выполнения правительством РФ задач, сформулированных в майских указах президента 2012 г., выявлены противоречия в целевых установках национального проекта и предлагаемых методах для их достижения; показана необходимость принятия взаимосогласованных управленческих решений в проекте «Демография» с рядом других национальных проектов в связи с их высокой взаимозависимостью. Доказана недостаточность уже объявленных мер для достижения намеченных целей. Оценена возможность использования опыта ряда стран, решавших подобные проблемы ранее; выявлена низкая эффективность ряда проектов в этих странах, показана важность адаптации политики к конкретным нуждающимся группам населения, особое внимание обращено на роль научных исследований, которые были с успехом воплощены в практику управления в виде программ, специальных обследований, расширения статистической информации как основы принятия адекватных и эффективных решений правительствами стран или Европейским союзом. Показано, что основной преградой при осуществлении национального проекта может стать его конгломеративность и внутренняя противоречивость. Уточнение ряда позиций в национальном проекте «Демография» будет способствовать принятию более эффективных решений.

**Ключевые слова:** национальный проект, демография, государственные программы помощи, социальная политика, миграция, бедные семьи, семейные пособия, сетка безопасности, неблагополучные семьи.

В статье рассматриваются основные проблемы в связи с выполнением майского указа Президента РФ 2018 года. К основным задачам указа относятся хорошо известные цели демографической, социальной, миграционной политики российского государства, среди которых снижение смертности населения трудоспособного возраста, помощь бедным семьям с несовершеннолетними детьми, рост рождаемости, борьба с бедностью, устойчивый миграционный приток населения в Россию. Эти задачи решались правительством России с разной степенью успеха и раньше. Особое внимание как гражданского общества, так и самого государства в настоящее время занимает разработка 12 национальных проектов, среди которых по важности и финансовым затратам явно выделяется проект «Демография».

В 2018 г. были приняты специальные Методические указания по разработке национальных проектов (программ).<sup>1</sup> Это вполне понятно на фоне того, что федеральное правительство и правительства субъектов РФ будут тратить столь значительные для российской экономики суммы. В указании представляется важной установка на обязательность определения контрольных точек, подтверждающих получение результатов национального проекта.

Национальный проект «Демография», содержание которого значительно шире, чем название, хотя и разрабатывается в связи с майским

указом (2018 г.) содержит значительный «груз» прежних ориентиров и требований, часть из которых была обозначена еще в 2012 году. Грандиозный по масштабам проект, который, вероятно, не имеет аналогов в новейшей истории России хотя бы по объему планируемого финансирования,<sup>2</sup> состоит из 5-ти частей, по каждой из которых необходимо создать нормативную правовую базу.<sup>3</sup> При этом каждая часть — федеральный проект, скорее всего, будет состоять из нескольких федеральных программ, часть из которых тесно взаимосвязаны.

Первый федеральный проект в области рождаемости, названный «Финансовая поддержка семей при рождении детей», относится правительством РФ к одному из самых важных. Значительные затраты на программы этого проекта, который был объектом управления еще с 2007 г., когда был принят закон о материнском (семейном) капитале, оказали незначительное воздействие на уровень рождаемости, а его реальное воздействие и эффективность не имеют однозначной оценки. В этом же разделе есть взаимосвязанные со здоровьем и качеством жизни задачи повышения ожидаемой продолжительности жизни, а значит этот нацпроект тесно взаимосвязан с аналогичным проектом «Здравоохранение», что требует их координации.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Утв. Председателем Правительством РФ 4 июня 2018 г. № 4072п-Пб. [Электронный ресурс] — Режим доступа: [http://www.midural.ru/download.php?id=\\_201864931.pdf](http://www.midural.ru/download.php?id=_201864931.pdf).

<sup>2</sup> Из высказываний председателя и членов правительства от 3,5 до 3,8 трлн. руб. за 6 лет.

<sup>3</sup> Никто из руководителей социального блока пока об этом не упоминал.

<sup>4</sup> Скворцова: нацпроект «Здравоохранение» не решит все проблемы отрасли. ТАСС. 30 октября 2018. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/5736944>

Второй федеральный проект в области занятости населения состоит из нескольких программ, в основном, связанных с положением женщин с семейными обязанностями в экономике. Содействие занятости женщин, как и раньше, будет осуществляться по ряду направлений. В связи с этим продолжает решаться задача полного, как записано в указе 2012 г., удовлетворения потребностей семей в детских садах. Проект предусматривает введение более 250 тыс. дополнительных мест к 2021 г. и, как утверждают разработчики, полностью обеспечен финансированием, одновременно министр труда признал, что этого недостаточно и предложил альтернативные меры<sup>5</sup>

Выделение средств на создание в рамках проекта в 2020-2024 гг. около 9 тыс. групп кратковременного пребывания детей и на профессиональное обучение женщин в период отпуска по уходу за ребенком до трех лет.<sup>6</sup>

Программы поддержки занятости традиционно охватывают две составляющие. Первая — это обучение женщин, которые находятся в отпуске по уходу за ребёнком. Эта программа ранее не поддерживалась федеральным бюджетом, а финансировалась только региональными бюджетами и поэтому не имела значимого эффекта. Теперь в этой программе, включаемой как бы заново в национальный проект, ежегодно будут

участвовать около 30 тыс. человек, и этот показатель назван достаточно серьёзным. Если учесть всех получателей пособия по уходу за ребёнком, то называемая цифра составит, по нашей оценке, лишь около 1,5% всех получающих пособие по уходу женщин,<sup>7</sup> поэтому такие масштабы переобучения нельзя признать достаточными для заметного изменения ситуации.

Ко второй составляющей отнесено развитие так называемых групп ухода как малых частных организаций, что обусловливается в основном невозможностью открыть детские сады во всех населённых пунктах. Организаторы-воспитатели групп будут получать гранты в рамках государственной программы, что конечно не является общепринятой практикой, и проходить обучение для работы с детьми с помощью государства, которое берет для себя тайм-аут на 2018-2019 гг. для подготовки всех нормативных условий для программы, дополняющей обычные детские учреждения.<sup>8</sup>

Третий федеральный проект национального проекта «Демография» «Старшее поколение» включает три направления, среди которых «Активное долголетие». При этом у разработчиков проекта нет, как представляется, четкого представления о содержании этого термина, ибо они заявили, что его разработка идет в связи с задачей увеличения продолжительности жизни. Несмотря на название «Активное долголетие»

<sup>5</sup> Регионы будут получать субсидии из федерального бюджета для создания групп по уходу за детьми до трех лет [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/social/demography/118>

<sup>6</sup> [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/social/demography/118>

<sup>7</sup> На своем сайте Фонд социального страхования РФ предоставляет данные по выплатам пособий по уходу только по 2009 г.

<sup>8</sup> [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/social/demography/118>

проект охватывает и программу создания системы *долговременного ухода*. Такие программы в мировой практике направлены на помощь немощным людям, которые не могут себя обслуживать сами и требуют социальных и медицинских услуг. Французское исследование SIPAF<sup>9</sup> определяет немощь (слабость) как нарушение в трех и более видах жизнедеятельности (питание, энергичность, физическая активность, сила и подвижность). Средний возраст обследуемых составлял 83,3±7,5 года, среди них 59,4% — женщины. Обследование выделяло три состояния: преобладание пренемощности как этап перед немощностью, второй этап — немощность (болезненность) и этап высокой зависимости (инвалидность), которые по доле в продолжительности жизни пожилого человека составляли соответственно 39,1, 17,0 и 15,4% [1]. Подобных исследований в России пока нет, но они нужны для создания системы долговременного ухода, которая войдет в проект «Демография» и потребует не просто значительного, но с каждым годом быстро возрастающего финансирования.

Программа активного долголетия связана с продолжительностью *здоровой жизни*, или *Healthy Life Years*, которая означает *свободную от инвалидности продолжительность жизни* — *disability-free life expectancy*. В соответствии с позицией ученых и практиков в области сохранения здоровья ожидается, что человек определенного возраста будет жить без серьезных или с умеренными, небольшими про-

блемами со здоровьем, с которыми он справляется сам. В 2015 г. показатели продолжительности здоровой жизни пожилых были включены в исследование Евростата «Статистика доходов и условий жизни Евростата» (*EU statistics on income and living conditions*). Это важный пример практического применения научных исследований, так как основой для включения показателей в регулярную статистику послужила статья группы авторов [2. P. 57], опубликованная в 2009 г., т.е. 5 лет ушло на подготовку к внедрению научных результатов. В России такой показатель пока отсутствует.

Кроме того, был разработан и внедрён в практику минимальный европейский модуль здоровья (МЕНМ)<sup>10</sup>, состоящий из трех индикаторов: инвалидности, хронической заболеваемости и воспринимаемого (субъективного) состояния здоровья. В России пилотные проекты по уходу за пожилыми уже действуют в 6 субъектах Федерации (на территории, ограниченной 12 муниципальными образованиями), а задачей проекта, по словам министра труда и социального развития,<sup>11</sup> является полная ликвидация очередей в учреждениях для пожилых людей.

Голикова Т., говоря о федеральном проекте «Старшее поколение», предлагает внедрение современных *международных принципов поддержки пожилых граждан и продления их здоровой жизни*.<sup>12</sup> Поэтому необхо-

<sup>10</sup> Minimum European Health Module.

<sup>11</sup> [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/social/demography/117> (дата обращения: 10.09.2018).

<sup>12</sup> [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://government.ru/news/33334/> (дата обращения: 12.09.2018)

<sup>9</sup> Système d'Information sur la Perte d'Autonomie Fonctionnelle de la personne âgée

димо чаще обращаться к результатам исследовательских работ, а также к докладам международных организаций, например, ОЭСР<sup>13</sup> или ЮНИСЕФ.

Четвертый федеральный проект связан со здоровым образом жизни, воплощение которого выглядит довольно смещенным: предполагается его реализация на корпоративном уровне, где работодатели вместе с работниками должны реализовывать программы здорового образа жизни. В действительности речь должна идти о витальном поведении<sup>14</sup> каждого человека, а стимулировать его к этому могут не только корпоративные бонусы, но само общество и государство. Посредством борьбы с табакокурением, потреблением алкоголя и информационной пропаганды, а также в результате улучшения условий труда надеются решить задачу снижения смертности населения в трудоспособном возрасте, «чтобы увеличить продолжительность жизни».<sup>15</sup> При этом не учитывается другая сторона проблемы: мужская смертность во всех возрастах от 16 до 60 лет в 3-3,5 раза превышает показатели женской смертности. Следовательно, решать проблему вкуче — значит не понимать необходимость различных подходов и мер по снижению смертности в рабочем возрасте и, главное, необходимость выделения задачи

снижения смертности мужчин, как первоочередной.

Пятый федеральный проект будет посвящен развитию физической культуры, поэтому его довольно трудно<sup>16</sup> отнести к национальному проекту «Демография» и стоило бы выделить в отдельную федеральную программу. При таком не субординированном наборе проектов и программ возникает высокая вероятность невозможности эффективного управления как отдельными проектами, так и национальным проектом в целом.

В национальный проект «Демография» должны войти и основные цели из Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы,<sup>17</sup> или должны быть внесены изменения, модифицирующие государственную миграционную политику. Это не должны быть изменения конъюнктурного характера, например, связанного с повышением пенсионного возраста, а, следовательно, как считают ряд высоких чиновников и экспертов, с уменьшением вакансий на рынке труда и вытекающей из этого необходимости ограничения трудовой миграции. Такой конъюнктурный подход не имеет ничего общего с целями долгосрочного развития и не может менять государственные концепции, политику, долгосрочные программы. Концепция на первое место ставит основную цель государ-

<sup>13</sup> OECD (2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. doi.org/10.1787/pension\_glance-2017-en

<sup>14</sup> Витальное поведение: см. [3. С. 110].

<sup>15</sup> Это проблема известна уже несколько десятков лет, и в 2005 г. Всемирный банк опубликовал специальный доклад, посвященный России: «Dying too Young», в котором не только обращал внимание на важность этой проблемы, но и предлагал меры по ее решению. Подробнее о докладе [4].

<sup>16</sup> Чего стоит задача улучшения подготовки тренерского состава.

<sup>17</sup> Указ Президента РФ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 31.10.2018. N 622. [Электронный ресурс] — Режим доступа: /http://kremlin.ru/events/president/news/58986

ственной политики в целом: добиться стабилизации и даже увеличения численности населения страны, а лишь на второе — потребности российской экономики в рабочей силе. Этим она даже в какой-то мере отличается от предложенной Минтрудсоцразвития РФ структуры национального проекта «Демография».

В соответствии с методологическими пояснениями Росстат при разработке прогноза миграции населения в России в качестве сценарных переменных использует численность прибывших и выбывших, хотя, например, сальдо миграции по странам прибытия значительно отличается от сальдо прибывших и выбывших по тем же странам. И хотя прогнозные сценарии пересматриваются каждые два года в соответствии с актуализацией их учеными-демографами, их разброс слишком велик для того, чтобы быть, по нашему мнению, реальной основой для планирования миграционных потоков и их регулирования. По последнему прогнозу Росстата, пересмотрен в феврале 2018 г., разброс между крайними из трех вариантов миграции составляет 2,2 раза для 2018 г., 4,5 раза для 2023 г. и почти 5 раз, начиная с 2030 г. и до конца прогнозного периода (2036 г.), что с точки зрения научного обоснования не может быть признано состоятельным. Рядом исследователей предложен прогноз миграции на основе модели, учитывающей как прибывших, так и чистую миграцию (нетто миграцию). Например, расчеты по модели А. Гинояна дают иные, значительно меньшие цифры прибытия и миграционного сальдо из стран СНГ, которые составляют более 90% от всей

внешней миграции в России, поэтому могут экстраполироваться и на общий ожидаемый приток мигрантов [5]. Такие исследования позволяют расширить горизонты выбора для принятия решения о возможных объемах миграции. Расчеты по этой прогнозной модели свидетельствуют о довольно низком чистом миграционном притоке из стран СНГ в Россию: около 130 тыс. человек ежегодно в 2018-2023 годах.

Необходимо также обратить внимание на опыт США в отношении такого аспекта миграционной политики, как социальная поддержка семей мигрантов с детьми. Штаты в США, обладающие широкой прерогативой распоряжения фондом помощи, не могут использовать фонды Temporary Assistance for Needy Families (далее по тексту — TANF), чтобы помочь большинству легальных иммигрантов, пока они не прожили в стране в течение 5 лет. Поэтому многие штаты использовали другие каналы помощи для сокращения бедности среди иммигрантов, которые подробно проанализированы в статье [6], а кроме того сами иммигрантские семьи ответили существенным увеличением объема предложения рабочей силы, повысив тем самым свой семейный доход и немного снизив уровень бедности.

Национальный проект «Демография» разрабатывается и будет утверждаться в психологически сложный период для общества, когда правительство утвердило на 2018 г. индексацию пособий в размере всего лишь 2,5%, хотя индекс потребительских цен на товары и услуги в 2017 г. был единственным столь низким показателем за все годы XXI века. Ин-

дексация всех семейных пособий, кроме материнского капитала, который собираются индексировать только в 2020 г., будет рассчитана 1 февраля 2019 г. по итогам 2018 года. Будут индексироваться и новые ежемесячные выплаты нуждающимся семьям до 1,5 лет при рождении первого или второго ребенка, введенные с 1.01.2018 г. (выплачиваются в размере регионального детского прожиточного минимума за второй квартал предыдущего года) и их размер будет пересмотрен только в феврале 2019 г.; региональные пособия на детей (нормы индексации устанавливаются законами субъектов РФ) возрастут в виде надбавок в регионах с профицитным бюджетом. Например, об этом уже объявил такой субъект РФ, как Москва.

Большинство отечественных специалистов подчеркивают, что наличие в семье несовершеннолетних детей заметно увеличивает для нее риск бедности, что свидетельствует о недостаточности мер государственной политики [7; 8]. «Особенно тяжелой является ситуация у многодетных и неполных семей» [7. С. 27]. Даже в Москве, по данным Л.С. Ржаницыной, семей с тремя детьми вообще не оказалось в обеспеченной группе (свыше 25 тыс. руб. в месяц на душу) [9. С. 120]. В докладе ЮНИСЕФ «Детская бедность в Европе и Центральной Азии» констатируется, что в России ежегодных докладов о бедности не составляется, хотя «исходных данных для расчета и представления показателей бедности и детской бедности достаточно» [10. С. 17].

Радикальное изменение программ помощи обездоленным в США произошло с реализацией реформы

социального обеспечения в середине 1990-х гг., связанной с введением нового закона и изменением системы выплат пособий по программе «Временная помощь нуждающимся семьям» (TANF). В августе 1996 г. Президент У. Клинтон подписал «Закон о примирении принципа личной ответственности с возможностями занятости» (*The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*), направленный на реформу системы социальной помощи, которая стала коротко называться «программой благосостояния». Главным принципом новой системы TANF является попытка связать условие предоставления социальной помощи (пособий) семьям с малолетними детьми с низкими доходами и с необходимостью трудоустройства родителей из этих бедных семей. Программа также предусматривает паритетное деление затрат: федеральное правительство выделяет правительствам штатов для оказания помощи низкодоходным семьям специальные гранты с четкими критериями действий получателей помощи. Например, получатели TANF обязаны находить работу в течение 24 месяцев после начала получения помощи; оговорено и то, что понимается под занятостью: такие, кроме обычной работы по найму, виды занятости как, например, учеба на рабочем месте. Установлен максимум в 60 месяцев как общий предел права на получение пособия в течение всей жизни семьи, чтобы стимулировать в большей мере семьи с двумя родителями, чем родителей-одиночек и уменьшать число рожденных вне брака детей. Программа интересна для России тем, что некоторые штаты установили более ко-

роткие периоды, так как реформа предоставила на их усмотрение широкие возможности распределения права на TANF. Оговаривается и минимум занятости: 30 час. в неделю для отцов-одиночек или матерей-одиночек и 35 час. в неделю родителей в полной семье, хотя по занятости родителей детей до 5 лет существуют исключения. Позднее были внесены поправки, по которым штаты, снимая после 60 месяцев выплаты для взрослых членов семьи, продолжают помогать имеющим право на выплаты детям в бедном домашнем хозяйстве. Российским субъектам важен как пример и тот принцип, что штатам дано право делать исключения из правила 60 месяцев как верхнего предела, но с условием, что превысить ограничение по выплатам они могут только в пределах 20% от общего числа получателей помощи в данном штате [11]. Это довольно ши-

рокий маневр для региональных властей, так как он составляет пятую часть бедных, имеющих право на TANF.

Если в России денежные пособия низкодоходным семьям считаются, судя по высказываниям первых лиц государства, мерами демографической политики, то они должны войти в рассматриваемый национальный проект, в том числе с обозначением их видения хотя бы в среднесрочной перспективе. При этом необходимо использовать зарубежный опыт, чтобы не связывать с этими пособиями лишние надежды и не ставить цель, которую они не в состоянии достичь.

Интересен пример распределения источников доходов американских семей, включая заработную плату, получающих помощь, по её видам в зависимости от возраста детей. Элементы этой американской нет-системы представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Источники доходов в семьях с низкими доходами с маленькими детьми США  
(в % от общего количества обследованных семей\*)**

Table 1

Sources of income in US low-income families with young children  
(% of the total number of families under survey)

Источники доходов	Ребенок в возрасте 1 года / Age 1	Дети в возрасте 5 лет / Age 5
Заработок матери в последний год	57,0	66,6
TANF	27,8	23,5
SNAP	41,4	47,9
Пособия по безработице	3,8	5,0
Медикэйд	73,3	71,8
SSI	7,2	8,8
EITC	27,9	41,8
Поддержка детей	17,1	21,9
Субсидии по уходу за детьми	6,8	-**
Субсидии домохозяйству	16,1	10,3

\* Данные по всем типам семей; \*\* данные недоступны для обследования

Источник: Составлено по: [11. P. 215]

Примечание: SNAP — Supplemental Nutritional Assistance Program, SSI — Supplemental Security Income, EITC — Earned Income Tax Credit.

В работе [12] авторы пришли к выводу, что в 2011 г. система пособий удерживала 19,7 млн. человек<sup>18</sup> выше черты бедности благодаря выплатам из TANF, SSI, SNAP, WIC,<sup>19</sup> EITC, налоговым льготам на детей, программам школьного обеда и др., но она не могла стимулировать рождаемость. Другая оценка эффекта программ социальной защиты семей с низким доходом выявила, что TANF и SNAP оказали значительное влияние на сокращение масштабов нищеты путем увеличения семейного дохода, а также путем сокращения общих расходов за счет льгот [13]. Было также показано, что программа страхования по безработице и система налоговых льгот на зарабатываемые доходы (Earned Income Tax Credit) более важны в защите людей от состояния бедности [14]. Анализ выводов трех фундаментальных исследований влияния государственной помощи и других источников социальной защиты неблагополучных семей в США позволяет сделать вывод, что семьи с низким уровнем доходов в значительной степени зависят от широкого круга программ и что такие программы совместно помогают этим семьям подняться выше черты бедности.

В связи с этим можно сделать вывод, что такие отдельные меры, как помощь российским семьям, верхний порог которой определен как полтора прожиточных минимума, в виде пособия на второго ребенка до достижения им возраста 1,5 лет в размере 6284 руб. 65 коп. (с 1.02.2018) и ту же сумму на третьего ребенка уже из средств материнского капитала скорее всего не смогут столь карди-

нально изменить доход этих семей, чтобы не только «поднять» семью выше черты бедности, но и стать хотя бы небольшим стимулом для роста рождаемости. Тем более эти меры не смогут перевести уровень жизни этих семей на среднероссийский, чего добиваются системы социальной поддержки в других странах.

В работе Л. Патиквина критикуется главная идея, заложенная в TANF, — ограниченность сроков помощи пятью годами [15. Р. 90]. Самое опасное по последствиям для бедных он видит в программах с ограниченным сроком получения пособий, так как они не учитывают возможность экономических кризисов. Учитывая, что сроки даже новых небольших российских пособий для бедных еще короче — всего 1,5 года, в национальном проекте «Демография» следовало бы более взвешенно подойти к мерам поддержки бедных российских семей с маленькими детьми, увеличив срок выплаты хотя бы до 5-ти лет.

При разработке новых подходов к пособиям на российских детей в национальном проекте «Демография» целесообразно учесть канадский опыт, где в 2006 г. для всех детей в возрасте до 6-ти лет было введено Универсальное пособие по уходу за ребенком (*Universal Child Care Benefit*). Авторы статьи «Влияние универсальных детских пособий на здоровье и поведение семьи» проанализировали это изменение в политике для оценки влияния безусловных денежных трансфертов семьям на поведение и здоровье семей с двумя родителями и детьми на основе использования модели «разность разностей» (*difference-in-differences model*). В результате не было обнаружено никаких доказательств того, что программа нового пособия улучшила исходные детские и родительские резуль-

<sup>18</sup> 6,3% населения США в 2011 г.

<sup>19</sup> Специальная программа питания для женщин, младенцев и детей (The Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children, WIC)

таты в совокупности. Был выявлен лишь небольшой, но слабый положительный эффект для семей с низким уровнем образования и для девочек [16].

Декларируемые цели нового национального проекта в России также могут оказаться неэффективными ввиду отсутствия анализа воздействия предыдущих нововведений, оценки которых пока не прозвучало. Кроме того, решение о передаче в России регионам права определения нуждающихся семей и выплаты им пособий должно сопровождаться 50% софинансированием из федеральных источников, а регионы должны иметь собственные бюджетные источники для подобных программ.

Кроме заботы о женщинах, находящихся в отпуске по уходу за ребёнком, российскому национальному проекту необходимо выделить проблему занятости в семьях с несовершеннолетними детьми и её влияния на душевой уровень доходов в этих семьях. Эта проблема носит двоякий характер. Кроме необходимости помощи матерям, желающим выйти на работу после отпуска по уходу за ребёнком, необходимо обратить внимание на уровень пособий для ранее не работавших матерей, которые предоставляются в минимальном размере. Так, с 1.02.2018 г. с учетом проведенной индексации на 2,5% такие матери получают 3142,33 руб. на первого ребенка и 6284,65 руб. на второго и последующих детей. Мы не касаемся районных коэффициентов, так как повышенная выплата напрямую связана и с более высокой стоимостью жизни в этих регионах, но выплачивать пособие даже не работавшей женщине, которое в 3,1 раза (для первенца) меньше прожиточного минимума ребенка и в 1,53 раза меньше на последующих детей в социальном государстве неприемлемо.

По нашим расчетам, если муж получал в 2017 г. зарплату на среднероссийском уровне, семья все равно оказывалась за чертой бедности при таком уровне пособий.

Помимо целевой помощи бедным семьям по различным программам необходимо выделить такой аспект проблемы, как учет в системе налогообложения доходов этих семей и влияния налоговых преференций на их уровень жизни. В российской практике от налогов освобождены только выплаты по государственным пособиям, но не освобождена зарплата лиц с доходами ниже прожиточного минимума и пособие матери в связи с болезнью ребенка. Исходя из уровня оплаты больничных листов, мать семейства, в которой часто болеют дети, по существующим нормам не имеет гарантий избежать бедности.<sup>20</sup>

### Заключение

Представляется важным при разработке национального проекта «Демография» разделить финансирование поддержки семей и финансирование поощрения рождаемости, если этого не сделать, то проект не принесет ожидаемого эффекта ни в семейной, ни в демографической политике. Поэтому нельзя объединять такие задачи, как увеличение семей по составу, рост рождаемости, особенно в регионах с «непростой демографической ситуацией», поддержку семей, решивших родить ребенка, поддержку семей с детьми.<sup>21</sup>

Из анализа всей имеющейся предварительной информации по

<sup>20</sup> Хотя бы нормой в 50% от среднего заработка при болезни ребенка более 10 дней.

<sup>21</sup> [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://ria.ru/society/20180723/1525147369.html> (дата обращения: 22.09.2018).

формируемому национальному проекту «Демография» можно сделать вывод, что policy-makers, рассматривая проблемы семей (домохозяйств) с низким доходом, не упоминают о двух задачах: доступа к качественной медико-санитарной помощи и предоставления более широких возможностей для получения образования детьми из семей с низкими доходами. Программы здравоохранения и образования как национальные проекты разрабатываются отдельно, но кто объединит названные задачи и будет решать не просто проблемы здравоохранительной или образовательной

политики, а проблемы бедных семей, включая их здоровье, образование, занятость, социальную защиту. Анализ опыта других стран показывает, что системные усилия в этих направлениях сокращают масштабы нищеты и трудностей в краткосрочной перспективе и способствуют более позитивным результатам в области образования, здравоохранения и занятости в долгосрочной перспективе. Данные выводы способствуют уточнению ряда позиций в национальном проекте «Демография» для его большей эффективности.

### Литература и Интернет источники

1. **Herr M., Arvieu J.-Jac., Ankri J., Robine J.-M.** (2018). What is the duration of life expectancy in the state of frailty? Estimates in the SIPAF study. *European Journal of Ageing*. June 2018, Vol. 15, Iss. 2, p. 165-173. ISSN 1613-9372.
2. **Cox B., van Oyen H., Cambois E., Jagger C., le Roy S., Robine J.-M., Romieu I.** (2009). The reliability of the Minimum European Health Module. *International Journal of Public Health*. . Vol. 54. P. 55-60. doi: 10.1007/s00038-009-7104-y.
3. Демографическая энциклопедия. — М.: Энциклопедия, 2013. — 944 с.
4. **Ткаченко А.А.** Экономика и народонаселение России // Власть. — 2006. — № 4. — С. 11-18.
5. **Гиноян А.Б.** Миграционные процессы и макроэкономические последствия ремиттансов в странах СНГ. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/docs/dissertation/ginoyan-a-b-dissertation.pdf>
6. **Vorjas G.J.** (2016). Does welfare reduce poverty? *Research in Economics*. Vol. 70, Issue 1, March 2016. P. 143-157. doi.org/10.1016/j.rie.2015.11.002
7. **Лежнина Ю.П.** Социально-демографические особенности бедности в Российской Федерации // Социологические исследования. — 2014. — № 1 (357). — С. 20-28.
8. **Ткаченко А.А.** Дети и государство в современной России // Власть. — 2002. — № 4. — С. 51-57.
9. **Ржаницына Л.С.** Проект «детский бюджет» — актуальная социальная технология в системе программно-целевого бюджета // Уровень жизни населения регионов России. — 2016. — № 2 (200). — С. 112-129.
10. Детская бедность в Европе и Центральной Азии: определения, оценка масштабов, тенденции и рекомендации / Детский фонд Организации Объединенных Наций. ЮНИСЕФ. — Женева, декабрь 2017. — 80 с.
11. **Slack K.S., Kim B., Yang M.-Y., and Berger L.M.** (2014). The economic safety net for low-income families with children. *Children and Youth Services Review*. 2014. Vol. 46, Issue C. P. 213-219.
12. **Sherman A, Trisi D, Parrott S.** (2013). Various supports for low-income families reduce poverty and have long-term positive effects on families and children. Center on Budget and Policy Priorities. July 30, 2013: 19 p. Available at: [https://www.cbpp.org/research/various-supports-for-low-income-families-reduce-poverty-and-have-long-term-positive-effects#\\_ftn1](https://www.cbpp.org/research/various-supports-for-low-income-families-reduce-poverty-and-have-long-term-positive-effects#_ftn1).

13. **Smeeding T. M., Isaacs J. B., & Thornton K.A.** Wisconsin poverty report: Is the safety net still protecting families from poverty in 2011? The Fifth Annual Report of the Wisconsin Poverty Project. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, 2013.
14. **Bitler M. P., Hoynes H. W.** (2013). The more things change, the more they stay the same: The safety net, living arrangements, and poverty in the Great Recession. National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 19449.
15. **Patriquin L.** (2001) The Historical Uniqueness of the Clinton Welfare Reforms: A New Level of Social Misery? *The Journal of Sociology & Social Welfare*. September 2001. Vol. 28, Iss. 3 / Special Issue: Evaluation of TANF. P. 71-94.
16. **Lebihan L., Mao Takongmo Ch.-O.** (2018). The Impact of Universal Child Benefits on Family Health and Behaviours. *Research in Economics*. 2018. doi.org/10.1016/j.rie.2018.07.006

**Для цитирования:**

Ткаченко А. А. Государственная политика и национальный проект «Демография» // Народонаселение. — 2018. — Т. 21. — № 4. — С. 23-35. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-03.

**Сведения об авторах:**

Ткаченко Александр Александрович, доктор экономических наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия.  
Контактная информация: e-mail: [alaltkachenko@gmail.com](mailto:alaltkachenko@gmail.com)

DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-03

**STATE POLICY AND NATIONAL PROJECT DEMOGRAPHY****Alexander A. Tkachenko**

Financial University under the Government of the Russian Federation  
(49 Leningradsky prospect, Moscow, Russian Federation, 125993)

E-mail: [alaltkachenko@gmail.com](mailto:alaltkachenko@gmail.com)

**Abstract.** The paper deals with the process of developing a new national project *Demography*, which is unprecedented in the new Russian history in the scale of costs and in the range of problems and tasks requiring significant changes in the current economic policy. The project is considered by the RF Government, along with other 11 national projects, as a form of implementation of the objectives and tasks set in the Presidential Decree of May 2018.

The purpose of this work is to identify the problems faced by the project developers, to analyze the proposed solutions, and to compare the present Russian practice with similar foreign experience. The author gives estimation of the fulfillment of the tasks set in the Presidential May Decrees of 2012, identifies the contradictions between the national project's objectives and the proposed methods for their attainment, and shows the need for taking managerial decisions in the project *Demography*, mutually agreed with other national projects because of their high interdependence. The paper proves that the proposed measures are not sufficient for achievement of the set goals. There is given assessment of the possibility of using the experience of foreign countries in solution of similar problems, shown low efficiency of some projects in these countries and the importance of adapting policy for specific needy families and groups. A special attention is paid to the role of scientific studies successfully implemented in management practice in the form of programs, sample surveys, in expansion of statistical information as the basis for adequate and effective decisions by the governments of separate countries or the European Union. It is shown that conglomeration and internal inconsistency of the national project can be a major obstacle to its implementation. Clarifying a number of items in the national project *Demography* will contribute to taking more effective decisions.

**Keywords:** national project, demography, public assistance programs, social policy, migration, low-income families, family allowance, safety net, disadvantaged families.

**References and Internet sources**

1. Herr M., Arvieu J.-Iac., Ankri J., Robine J.-M. What is the duration of life expectancy in the state of frailty? Estimates in the SIPAF study. *European Journal of Ageing*. June 2018. Vol. 15. Issue 2. P. 165–173.
2. Cox B., van Oyen H., Cambois E., Jagger C., le Roy S., Robine J. M., Romieu I. The reliability of the minimum European health module. *International Journal of Public Health*. 2009. Vol. 54. P. 55–60.
3. Демографическая энциклопедия [*Demographic Encyclopedia*]. Moscow. Энциклопедия. [Encyclopedia]. 2013. 944 p. (in Russ.)
4. Tkachenko A.A. Экономика и народонаселение России [Economy and Population of Russia]. *Vlast' [The Authority]*. 2006. No. 4. P. 11–18 (in Russ.)
5. Ginoyan A.B. Миграционные процессы и макроэкономические последствия ремиттансов в странах СНГ [Migration processes and macroeconomic consequences of remittances in the CIS countries]. Available at: <https://www.ranepa.ru/docs/dissertation/ginoyan-a-b-dissertation.pdf> (Accessed: 18 November 2018). (in Russ.)
6. Borjas G.J. Does welfare reduce poverty? *Research in Economics*. Vol. 70. Issue 1. March 2016. P. 143–157. Available at: [doi.org/10.1016/j.rie.2015.11.002](https://doi.org/10.1016/j.rie.2015.11.002)
7. Lezhnina Yu.P. Социально-демографические особенности бедности в Российской Федерации [Socio-demographic features of poverty in the Russian Federation] *Социологические исследования [Sociological Studies]*. 2014. No 1 (357). P. 20–28. (in Russ.)
8. Tkachenko A.A. Дети и государство в современной России [Children and the State in modern Russia] *Vlast' [The Authority]*. 2002. No 4. P. 51–57. (in Russ.)
9. Rzhantsina L.S. Проект «детский бюджет» — актуальная социальная технология в системе программно-целевого бюджета [Project “Children’s Budget” — actual technology in the system of program-target budget]. *Уровень жизни населения регионов России [Living Standards of the Population of Russian Regions]*. 2016. No. 2 (200). P. 112–129. (in Russ.)
10. Детская бедность в Европе и Центральной Азии: определение, оценка масштабов, тенденции и рекомендации [*Child Poverty in Europe and Central Asia Region: Definitions, Measurement, Trends and Recommendations*]. Детский фонд Организации Объединенных Наций. YUNISEF [United Nations Children’s Fund (UNICEF)]. Geneva. December 2017. P.80. (in Russ.)
11. Slack K.S., Kim B., Yang M.-Y. and Berger L.M. The economic safety net for low-income families with children. *Children and Youth Services Review*. 2014. Vol. 46. Issue C. P. 213–219.
12. Sherman A, Trisi D, Parrott S. Various supports for low-income families reduce poverty and have long-term positive effects on families and children. *Center on Budget and Policy Priorities*. 30 July 2013. 19 p. Available at: [https://www.cbpp.org/research/various-supports-for-low-income-families-reduce-poverty-and-have-long-term-positive-effects#\\_ftn1](https://www.cbpp.org/research/various-supports-for-low-income-families-reduce-poverty-and-have-long-term-positive-effects#_ftn1).
13. Smeeding T. M., Isaacs J. B., & Thornton K.A. *Wisconsin Poverty Report: Is the Safety Net Still Protecting Families from Poverty in 2011?* The Fifth Annual Report of the Wisconsin Poverty Project. Institute for Research on Poverty. University of Wisconsin-Madison. 2013.
14. Bitler M. P., Hoynes H. W. The more things change, the more they stay the same: The safety net, living arrangements, and poverty in the Great Recession. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*. No. 19449. 2013.
15. Patriquin L. The historical uniqueness of the Clinton welfare reforms: A new Level of social misery? *The Journal of Sociology & Social Welfare*. September 2001. Vol. 28. Issue 3 / Special Issue: *Evaluation of TANF*. P. 71–94.
16. Lebihan L., Mao Takongmo Ch.-O. The impact of universal child benefits on family health and behaviours. *Research in Economics*. 2018. Available at: [doi.org/10.1016/j.rie.2018.07.006](https://doi.org/10.1016/j.rie.2018.07.006)

**For citation:**

Tkachenko A.A. State policy and national project *Demography*. *Narodonaselenie [Population]*. 2018. Vol. 21. No. 4. P. 23–35. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-03 (in Russ.)

**Information about the author(s):**

*Tkachenko Alexander Alexandrovich*, Dr. Sc. (Econ.), Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia. *Contact information*: e-mail: [alattkachenko@gmail.com](mailto:alattkachenko@gmail.com)