

Анализ реализации национального проекта «Демография» в России

Analysis of the implementation of the national project “Demography” in Russia

УДК 314.1

Кондакова Н.А.

младший научный сотрудник ФГБУН «Вологодский научный центр РАН»,
г. Вологда
e-mail: n.a.kondakova@yandex.ru

Kondakova N.A.

Junior Research, Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences,
Vologda
e-mail: n.a.kondakova@yandex.ru

Будилов А.П.

аспирант ФГБУН «Вологодский научный центр РАН», г. Вологда
e-mail: volnc@yandex.ru

Budilov A.P.

Postgraduate student, Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences,
Vologda
e-mail: volnc@yandex.ru

Короленко А.В.

научный сотрудник ФГБУН «Вологодский научный центр РАН», г. Вологда
coretra@yandex.ru

Korolenko A.V.

Research, Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda

Аннотация

В статье приведен анализ национального проекта «Демография» (2019–2024 гг.). Дана оценка в динамике целевых показателей национального проекта, а также представлены экспертные мнения по эффективности его реализации. В заключении приведены ключевые риски и проблемы реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Демография».

Ключевые слова: национальный проект, демография, ключевые риски, федеральные проекты.

Abstract

The article contains an analysis of the national project «Demography» (2019-2024). The dynamics of targets of the national project was evaluated, as well as expert opinions on the effectiveness of its implementation were presented. The conclusion contains key risks and problems of implementation of federal projects within the framework of the national project «Demography».

Keywords: national project, demography, key risks, federal projects.

Впервые идея национальных проектов была заявлена Президентом РФ еще в 2005 г. Однако уже в 2009 г. приоритетные нацпроекты («Здоровье», «Жилье», «Развитие АПК», «Образование») были преобразованы в государственные программы. Сегодня, спустя почти 15 лет, наступает новый этап реализации национальных проектов. Среди них одним из ключевых является национальный проект «Демография» (далее Нацпроект), разработанный с целью обеспечения единого подхода к реализации национальных целей и стратегических задач в области демографии. Он является продолжением части приоритетных проектов из направления «Здравоохранение», в том числе «Формирование здорового образа жизни», реализуемого с 2017 г.

Ключевыми целями Нацпроекта являются: увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; увеличение СКР до 1,7 на одну женщину; увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни; увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом [5]. В рамках Нацпроекта поставлено 9 задач от «внедрения механизма финансовой поддержки семей при рождении детей» до «создания для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовка спортивного резерва». В соответствии с указанными целями определено шесть целевых показателей. При этом два из них, а именно «обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни» и «число лиц, которым рекомендованы индивидуальные планы по здоровому образу жизни (паспорта здоровья), в центрах здоровья» не поддаются ретроспективному анализу, ввиду отсутствия соответствующей информации в официальной статистике, на которую могут и должны опираться ученые в своих исследованиях.

Вместе с тем Минздравом России были разработаны соответствующие методики расчета. Так, например, показатель «число лиц, которым рекомендованы индивидуальные планы по здоровому образу жизни (ЗОЖ), в центрах здоровья» будет рассчитываться как сумма числа первичных посещений центров здоровья детьми в возрасте 0–17 лет и лицами старше 18 лет (млн чел.). Эффективность данной работы будет зависеть от обмена информацией о здоровье детей между лечебно-поликлиническими учреждениями, проведения необходимых диагностических процедур и обследований, в том числе лабораторных. В 2017 г. согласно паспорту Нацпроекта численность населения, обратившегося в медицинские организации по вопросам ЗОЖ, составляла 1676 тыс. чел., к 2024 г. планируется увеличить данный показатель на 78% (2997 тыс. чел.). Вместе с этим прогнозируется увеличение на 37,5% (с 4 до 5,5 млн чел.) количество лиц, которым будут рекомендованы индивидуальные планы по ЗОЖ.

Далее проанализируем показатели из Нацпроекта, информация по которым доступна в публикуемой официальной статистике.

Все большее число европейских стран и США начинают использовать в качестве целевого индикатора разработанный ВОЗ (2000 г.) показатель ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ), который вместе с показателем смертности населения используется для оценки популяционного здоровья населения, отражая социально-экономические условия жизни и состояние генетического фонда страны. В том числе и в Нацпроекте мы впервые в официальных документах России встречаем такой индикатор как ожидаемой продолжительности здоровой жизни. На сегодняшний день официальная статистика РФ не предоставляет данных по этому показателю. Исследований здоровья населения России с применением расчетных показателей ОПЗЖ немного. Например, в 2017 г. были сделаны прогнозы ОПЗЖ России канд. экон. наук С.Г. Шульгиным (заместитель заведующего Международной лабораторией демографии и человеческого капитала РАНХ

и ГС). Результаты его расчетов показали, что к 2035 г. данный показатель будет составлять 64,85 лет [7].

По данным ВОЗ, ожидаемая продолжительность здоровой жизни при рождении населения России за 2000–2016 гг. выросла почти на 6 лет и достигла 64 лет (рис. 1). Кроме того, по размеру ОПЗЖ Россия на 5 лет отстает от среднего по странам Европы показателя (68 против 63 лет), а по ОПЗЖ мужского населения – на 7 лет (59 против 66 лет). Также за период с 2000 г. в рейтинге ВОЗ по средней продолжительности «здоровой» жизни Россия смогла подняться на 14 позиций, но по-прежнему не входит в первые 100 из 184 стран, данные по которым публикует ВОЗ.

Таким образом, за 18 лет ОПЗЖ в России повысилась на 6 лет. Согласно прогнозам к 2024 г. данный показатель должен повыситься с 64 до 67 лет, т.е. предполагается повышение еще на 3 года, но уже за ближайшие 6 лет.



Рис. 1. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни при рождении населения России в 2000–2024 гг., лет

Примечание. Здесь и далее: ф – фактические значения показателя; ц – целевые значения, закрепленные в паспорте Нацпроекта.

Источник: [8]

Что же касается показателей смертности населения, то в Российской Федерации за 2006–2017 гг. наблюдалось устойчивое снижение коэффициента смертности среди населения в возрасте старше трудоспособного (на 17,8%, или 8,6%; рис. 2). За период с 2018 по 2024 г. планируется снижение на 4,7%, или 1,8%.

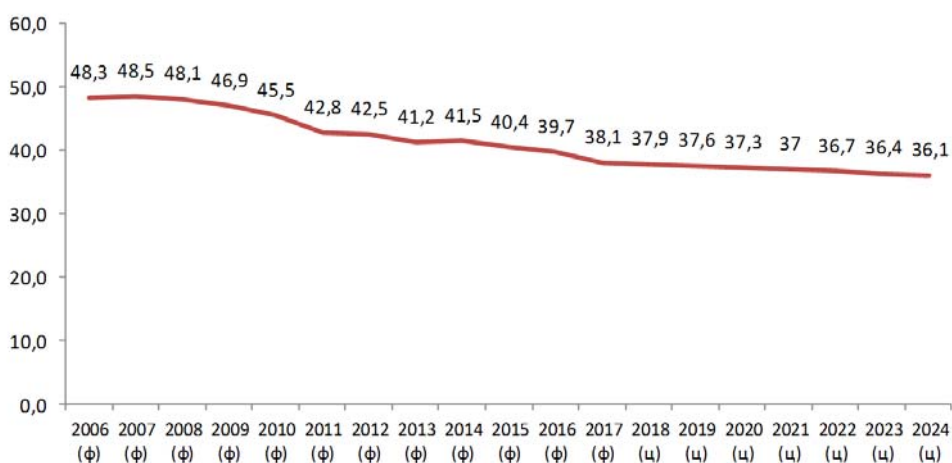


Рис. 2. Смертность населения старше трудоспособного возраста в 2006–2024 гг. (на 1000 чел. населения соответствующего возраста)

Примечание. Данные доступны с 2006 г.; ф – фактические значения показателя; ц – целевые значения, закрепленные в паспорте Нацпроекта. Термин «старше трудоспособного возраста» употребляется в отношении женщин, достигших возраста 55 лет и старше, и мужчин, достигших возраста 60 лет и старше.

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Для снижения смертности населения в возрасте старше трудоспособного акцент будет сделан на мероприятиях, способствующих снижению смертности от болезней системы кровообращения и новообразований, в том числе злокачественных. Для этого власти планируют увеличить долю россиян, ведущих здоровый образ жизни, – за счет повышения приверженности здоровому питанию, уменьшения потребления табака и алкоголя, обеспечения кадрами сферы общественного здоровья.

Еще одним не менее важным демографическим показателем, заложенным в Нацпроект, является суммарный коэффициент рождаемости (СКР), который за период 2000–2017 гг. в России вырос на 36% (рис. 3). Наиболее заметный скачок СКР пришелся на 2006–2012 гг., что объясняется как воздействием структурных факторов (в активном репродуктивном возрасте в этот период находились многочисленные поколения 1980-х гг. рождения), так и активизацией государственной демографической политики (введением дополнительных мер стимулирования рождаемости, в частности «материнского капитала»). С 2015 г. наблюдается тенденция снижения показателя. В 2017 г. СКР снизился на 8% по сравнению с 2016 г. Поэтому, на наш взгляд, Правительством поставлена амбициозная цель за 2018–2024 гг. увеличить СКР с 1,6 до 1,7.

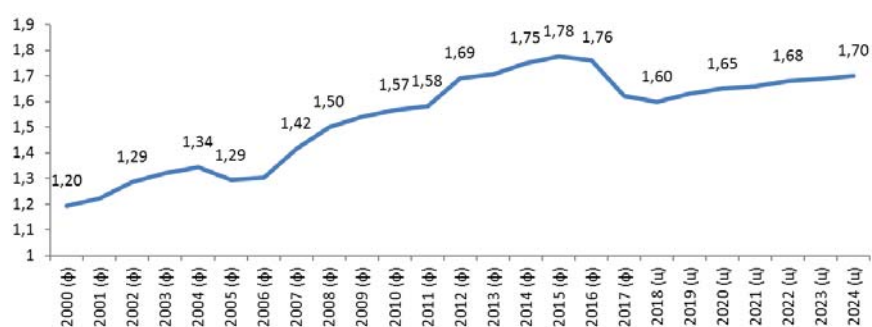


Рис. 3. Динамика суммарного коэффициента рождаемости в России в 2000–2024 гг. (на 1 женщину)

Источник: [1]

Основным инструментом по повышению СКР к 2024 г. является федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей». Общий объем финансирования проекта составит 2688,4 млрд руб., или 86,6% от общего объема финансирования по Нацпроекту (табл. 1).

Таблица 1

Федеральные проекты, входящие в национальный проект «Демография» (01.01.2019–31.12.2024)

№ п/п	Наименование федерального проекта	Объем финансирования, млрд руб.	Доля от общего объема финансирования по Нацпроекту, %
1	Финансовая поддержка семей при рождении детей	2688,4	86,6
2	Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет	164,3	5,3
3	Старшее поколение	98,8	3,2
4	Укрепление общественного здоровья	3,7	0,1
5	Спорт – норма жизни	150,0	4,8
	Всего	3105,2	100

Здесь можно согласиться с экспертной оценкой В. Елизарова (научный руководитель лаборатории экономики народонаселения и демографии экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова), что «около 2 трлн составят расходы на материнский (семейный) капитал. Получается, что на остальные мероприятия национального проекта "Демография" дополнительно выделяются скромные средства. Так, на ежемесячные выплаты пособий на первого ребенка и на третьего ребенка в семьях с низкими доходами уйдет около 120 млрд руб. в год. Ожидать от таких вложений серьезного роста суммарного коэффициента рождаемости и стабильного прироста населения не приходится» [2].

Весьма обоснованными видятся слова А. Лысенко (модератор тематической площадки ОНФ «Демография», эксперт Народного фронта по социальным вопросам и делам инвалидов), который говорит о необходимости предусмотреть дополнительные меры поддержки семей с тремя и более детьми в объеме не менее 40–50% от всех расходов на семейную политику, ориентируясь на успешный региональный и международный опыт.

В целом, общий объем финансирования Нацпроекта составит 3105,2 млрд руб. Из них 95,8% (2973,4 млрд руб.) – из федерального бюджета, 2,5% (78,1 млрд руб.) – бюджетов субъектов, 1,7% (53,7 млрд руб.) – государственных внебюджетных фондов. За 2019–2024 гг. реализации национального проекта «Демография» удельный вес расходов из федерального бюджета будет составлять чуть менее 3%.

Наряду с демографическими показателями, описанными выше, в паспорт Нацпроекта включен показатель, характеризующий приверженность населения к здоровому образу жизни, в частности систематическое занятие населением физической культурой и спортом. В России доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом в 2015 г. составляла 31,5%, в 2016 г. – 34,2%, в 2017 г. – 36,8%. За 2019–2024 гг. планируется увеличить данный показатель на 15 п.п., т.е. добиться, чтобы каждый второй россиянин систематически занимался физической культурой и спортом (рис. 4).

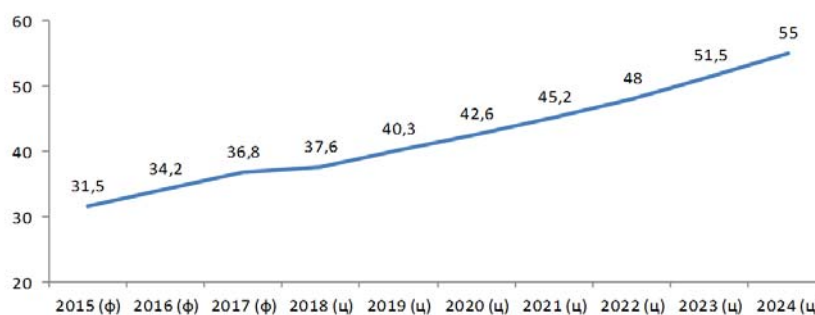


Рис. 4. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, %

Источник: [1].

Полное видение сущности, значения, рисков реализации национального проекта дают заключения экспертного сообщества. Несомненно, что большинство экспертов положительно комментируют данное нововведение [4; 6]. Многие сходятся во мнении, что меры, заложенные в нацпроект «Демография», прежде всего, направлены на снижение бедности семей. При этом для достижения устойчивого прироста населения и повышения рождаемости необходимо предусмотреть демо-

графические меры, а также увеличить объем финансирования для стимулирования многодетных семей.

Вместе с этим для оценки эффективности реализации Нацпроекта и определения направлений его дальнейшего развития, необходим оперативный анализ показателей, включенных в программу. Однако, как показал анализ, некоторые данные отсутствуют в официальной статистике или дата их опубликования задерживается на год. Поэтому нельзя не согласиться с И.Н. Орехиной (заместитель директора Департамента по экспертно-аналитической и контрольной деятельности в области стратегического аудита Счетной палаты), что необходимо предусмотреть создание других инструментов мониторинга и оперативного контроля за Нацпроектом [3].

Таким образом, можно выделить следующие основные риски реализации Нацпроекта:

- некоторые задачи, включенные в Нацпроект, реализуются в ежедневной работе государственных органов власти;
- отсутствие связи между целями и задачами государственных программ и Нацпроекта «Демография» порождает риски взаимодействия и управления ими;
- в Нацпроекте не отражены и не учтены особенности регионов РФ, а также диспропорции в их социальном и экономическом развитии;
- нет согласованности между федеральными и региональными программами;
- есть диспропорции в финансировании;
- недостаточность научного подхода при обосновании целей и задач;
- в Нацпроекте отсутствуют важные социально значимые индикаторы демографического развития (н-р, число аборт и др.);
- отсутствует возможность оперативного мониторинга целевых показателей в течение года вследствие «запаздывания» статистических данных.

При анализе тенденций в динамике ключевых показателей, мнений экспертов следует отметить, что каждый из федеральных проектов, входящих в национальный проект «Демография», имеет специфические риски и проблемы (табл. 2).

Таблица 2

Ключевые риски и проблемы реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Демография»

Федеральный проект	Ключевые риски и проблемы реализации
1. Финансовая поддержка семей при рождении детей	<ul style="list-style-type: none"> – материальные меры стимулирования рождаемости воздействуют лишь на условия реализации потребности в детях, но не влияют на саму потребность в детях (на ценностную составляющую репродуктивного поведения); – предлагаемые меры финансовой поддержки семей с детьми недостаточны для получения устойчивого позитивного эффекта, а именно для повышения суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 ребенка к 2024 г. Незначительный объем средств отводится на поддержку рождения третьего и последующих детей в семьях
2. Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет	<ul style="list-style-type: none"> – создание дополнительных мест в организациях дополнительного образования лишь частично решает проблему занятости женщин, находящихся в декретном отпуске по уходу за ребенком до 3-х лет. Большое значение помимо этого имеет создание гибких форм трудоустройства для данной категории женщин, однако данная мера не отражена в направлениях Нацпроекта
3. Старшее поколение	<ul style="list-style-type: none"> – отсутствие инфраструктурных условий для реализации направления «организация мероприятий по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию лиц предпенсионного возраста»; – риск роста безработицы среди людей как пенсионного, так и предпенсионного возраста, т.к. в стране не создается необходимое

	<p>количество рабочих мест для данных категорий населения;</p> <p>– направления проекта «Старшее поколение» лишь частично охватывают положения Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г., а именно вопросы профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста, совершенствования систем социального обслуживания и охраны здоровья граждан старшего поколения. Тогда как остаются не затронутыми или слабо затронутыми такие ее направления, как стимулирование занятости людей пенсионного возраста; антидискриминационная политика в части трудовой деятельности пенсионеров; формирование условий для организации досуга граждан старшего поколения; обеспечение доступа данной категории населения к информационным и образовательным ресурсам; стимулирование производства товаров и оказания услуг в целях удовлетворения их потребностей; развитие общества с учетом интересов, потребностей и возможностей представителей старшего поколения;</p> <p>– для мониторинга состояния здоровья старшего поколения целесообразнее использовать индикатор «ожидаемая продолжительность здоровой жизни в возрасте 60 лет»</p>
4. Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек	<p>– мотивация на здоровый образ жизни лишь частично отражается в целевом показателе «обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни». Она зависит не только от медицинской активности человека (его обращаемости в медучреждения), но и непосредственно от самих практик ЗОЖ (отказ от курения / алкоголя, сбалансированное питание, физическая активность, соблюдение режима труда и отдыха и пр.). В полной мере раскрыть мотивацию на ЗОЖ могли бы соответствующие показатели</p>
5. Спорт – норма жизни	<p>– не ясен принцип выбора регионов (приоритетные территории / не входящие в состав приоритетных территорий) для строительства физкультурно-оздоровительных центров и комплексов;</p> <p>– не понятно, в одних и тех же или в разных субъектах РФ будут строиться перечисленные в плане мероприятий спортивные объекты (крытые катки, футбольные манежи). Аналогичная ситуация возникает с поставкой нового оборудования и инвентаря.</p>

Литература

1. Единая межведомственная информационно–статистическая система [Электронный ресурс]/ Фед. служба гос. статистики. – URL: <https://fedstat.ru/> (дата обращения: 1.07.2019).
2. *Кайшаури Н.* Национальный проект «Демография» решит проблемы рождаемости? [Электронный ресурс] / «Елицы Медиа» – URL: <https://media.elitsy.ru/novosti/nacionalnyj-proekt-demografiya-reshit-problemy-rozhdaemosti/>
3. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: Материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 2 апреля 2019 г. [Электронный ресурс] // Аналитический вестник № 14 (728). – 95 с. – URL: <http://council.gov.ru/media/files/eoqAP6En2AenIjBWVRsAny4HaBL7nqDT.pdf>(дата обращения: 1.07.2019).
4. ОНФ направит в правительство предложения по доработке нацпроекта «Демография»[Электронный ресурс] / Официальный сайт Общероссийского фронта России. –URL: <https://onf.ru/2018/10/01/onf-naprait-v-pravitelstvo-predlozheniya-po-dorabotke-nacproekta-demografiya> (дата обращения: 1.07.2019).

5. Паспорт национального проекта «Демография» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства России. –URL: <http://government.ru/info/35559/> (дата обращения: 30.03.2019).
6. *Шевцова М.* Власти обсудили реализацию нацпроекта «Демография» [Электронный ресурс] // Газета «Вечерняя Москва» от 18.03.2019.– URL: <https://vm.ru/news/608971.html> (дата обращения: 1.07.2019).
7. *Шульгин С.Г.* Ожидаемая продолжительность здоровой жизни в России: региональные особенности и прогнозы. Заседание Демографической секции Центрального дома ученых РАН [Электронный ресурс]//ДемоскопWeekly. – № 765–766, 26 марта – 8 апреля 2018 г. – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2018/0765/nauka01.php>(дата обращения: 15.06.2019).
8. Global Health Observatory data repository. World Health Organization. – URL: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.HALE?lang=en>(дата обращения: 15.06.2019).