

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД ПРЕОДОЛЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО КРИЗИСА

© 2013 С.И. Рыбальченко*

Ключевые слова: семейная политика, демография, демографическая яма, государственное управление, рождаемость.

Рассмотрены состояние и перспективы семейной политики в Российской Федерации, направления совершенствования управления семейной и демографической политикой, пути преодоления социально-экономических последствий “демографической ямы”, связанной с низкой рождаемостью в 1990-е гг., возможные меры государственной политики по улучшению демографической ситуации на период до 2018 г.

Основные направления государственной семейной политики, принятые Указом Президента Б. Ельцина в 1996 г.¹, безусловно, сыграли важную роль в деле поддержки семьи, родительства и детства. В этом плане в последующие годы было сделано немного, если не считать отдельных положений в двух демографических Концепциях на период до 2015 г.² и период до 2025 г.³, Концепцию государственной политики в отношении молодой семьи⁴, разработанной в Минобрнауки России, и Стратегию государственной молодежной политики в Российской Федерации⁵. В “семейный” актив следует отнести Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012-2017 гг. с соответствующим разделом “Семейная политика детство-сбережения”⁶. Однако в разделе нашли отражение только проблемы детей, а вне семейно-родительских отношений трудно обеспечить их системное решение.

Основные направления семейной политики в 1996 г. были разработаны на переходный период, как сказано, “учитывая невозможность разработки конкретных мер государственной семейной политики без детальной оценки социально-экономической ситуации, которая сложится в условиях стабилизации и подъема”. Цели и задачи практически никак не корреспондировались с демографической ситуацией. Тогда демографическая проблема еще не встала со всей остротой, как через десятилетие, а семейная политика воспринималась лишь как часть соци-

альной политики, обеспечивающая государственные гарантии защиты и поддержки семьи, материнства, отцовства и детства.

В первом десятилетии нового века демографический кризис потребовал введения нового комплекса мер поддержки семей с детьми для роста рождаемости. Одновременно возросла актуальность разработки новой модели государственной семейной политики. В появившихся вариантах концепций⁷ более четко и определенно вырисовались ее пронаталистские контуры. Уже в Концепции государственной политики в отношении молодой семьи, принятой в 2007 г., одна из главных целей сформулирована как обеспечение выполнения молодой семьей социально-демографических функций, в том числе стимулирования рождаемости детей и их воспитания.

Следует признать, что внедренный с 2007 г. комплекс поддержки семей оказался демографически результативным. Рождаемость в этот период росла беспрецедентными темпами даже в период кризиса⁸. Суммарный коэффициент рождаемости (СКР) увеличился за 2007-2012 гг. с 1,3 до 1,6 ребенка на женщину. Меры оказались действенными, вопреки скепсису многих, что подтвердили данные переписи, которые зафиксировали рост доли многодетных семей с 6,6 до 7%⁹ за 2002-2010 гг. Хотя абсолютная численность домохозяйств с тремя и более детьми снизилась за межпереписной период почти на 100 тысяч, или на 7%.

* Рыбальченко Сергей Игоревич, кандидат экономических наук, доцент, генеральный директор АНО “Институт научно-общественной экспертизы”, председатель Комитета по социальной политике “Деловой России”, модератор рабочей группы “Семейная политика и детство” Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. E-mail: sr@eyssp.ru.

Несмотря на очевидное улучшение ситуации, кризис все же имел место. Среди семей с детьми, как прежде, преобладают однодетные семьи - почти 2/3 от всех домохозяйств с детьми¹⁰. Суммарный коэффициент рождаемости (СКР) не достиг ни уровня 1990 г.¹¹, ни уровня воспроизводства - 2,1 ребенка на 1 женщину. В ближайшие 10 лет почти вдвое снизится численность женщин в активном репродуктивном возрасте 20-29 лет, на кото-

суммарного коэффициента рождаемости (СКР) до 1,95 ребенка на 1 женщину и ожидаемой продолжительности жизни до 75 лет.

Расчетные показатели “оптимистического сценария”, рассчитанные Институтом научно-общественной экспертизы, показывают, что при ежегодном фиксированном миграционном приросте 300 тыс. чел., соответствующем параметрам Концепции, они должны быть значительно выше.

Показатели	2018 г.	2025 г.
Суммарный коэффициент рождаемости детей на 1 женщину	1,75	2,05
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	74	79

рых приходится более 60% всех рождений. Сравнения переписей 2002 и 2010 гг. не в пользу семей с детьми. Доля домохозяйств, состоящих из двух и более человек с детьми до 18 лет, снизилась с 52 до 44%, при этом на 15% сократилось число домохозяйств, не имеющих детей до 18 лет.

“Демографическая яма”, связанная с малочисленным молодым поколением, рожденным в 1990-е гг., несет негативные тренды практически во все сферы экономики и социальной жизни. В первую очередь это отражается на численности населения в трудоспособном возрасте. За 10 лет она уменьшится почти на 7,7 млн с нынешних 86,1 млн чел., а демографическая нагрузка на трудоспособное население вырастет почти на 30%¹². Как следствие, возрастет нагрузка на здравоохранение, пенсионное и социальное обеспечение. Сократится численность призывного контингента (18-27 лет), абитуриентов¹³.

При этом на молодое поколение государство возлагает повышенные надежды одновременного решения двух разнонаправленных задач - демографического и экономического роста. Значит, для преодоления последствий “демографической ямы” и кризиса, в целом, потребуются *новая система управления демографическими процессами, прежде всего в самой сложной области - рождаемости, которая целиком зависит от решения семьи.*

Согласно расчетам, для “оптимистического сценария” роста численности населения страны к 2050 г. до 154 млн чел., озвученного В. Путиным¹⁴, недостаточно целевых показателей, заложенных в федеральной Концепции демографической политики: увеличения

Добиться такого роста только за счет мер социальной поддержки семей с детьми невозможно. Семейной политике требуется концептуально новый подход, имеющий в качестве долгосрочной цели укрепление института семьи, а в качестве среднесрочной - поддержку рождаемости у всех категорий семей.

Стратегия семейной политики в период преодоления демографического кризиса должна быть направлена, прежде всего, на снижение препятствий для семей, которые хотят иметь желаемое число детей, и на повышение репродуктивных установок населения иметь большее число детей. Для этого не нужно отказываться от принципов солидарности и социальной справедливости. Напротив, справедливость со стороны государства должна реализовываться в отношении тех, кто значительную часть материальных и временных ресурсов инвестирует в национальное будущее и безопасность страны - детей. Государство при этом должно разделить с родителями бремя обязанностей и ответственности за воспитание детей и в значительной степени компенсировать семейные расходы в виде лучшей занятости, налоговых преференций, льгот, услуг и социальных выплат.

Семейная политика при этом одновременно должна преследовать несколько ключевых принципов. Она должна быть *универсальной*, т.е. направленной на все семьи, а не только на их часть. Быть *семейной*, т.е. направленной на семью в целом, а не только на отдельных ее членов. И быть *социальной* - концентрироваться на социально уязвимых категориях семей и семей с особыми потребностями (многодетных, с одним родителем, с инвалидностью родителя или ребенка).

Эффективность применения данных принципов подтверждает успешный международный опыт, в частности Франции, которая с 1994 по 2010 г. смогла увеличить коэффициент суммарной рождаемости с 1,6 до 2,07 ребенка на женщину и достичь уровня простого воспроизводства населения.

По данным исследований репродуктивных планов населения, главные препятствия для рождения детей в России - материальные и жилищные трудности и неуверенность в завтрашнем дне¹⁵. Их отмечает в равной степени как мужское, так и женское население.

Риск бедности - одна из главных причин откладывания или отказа от рождения детей. Радикальное ухудшение уровня жизни семей, возникающее после рождения детей, возрастает по мере увеличения числа детей в семье и составляет 16% среди полных семей с 1 ребенком, 30% среди полных семей с двумя детьми и 50% для полных семей с тремя и более¹⁶. При общем снижении более чем в 2 раза доли бедного населения за последнее десятилетие доля бедных семей с детьми среди всех бедных домохозяйств выросла в 2011 г. и достигла 59,7%, а доля многодетных среди бедных домохозяйств с детьми только увеличилась более чем в 2 раза¹⁷. Такое бедственное положение многодетных семей служит их антирекламой.

В самом уязвимом положении находятся семьи с детьми в возрасте 1,5-3 лет. Выплаты завершаются¹⁸, а выйти при этом на работу женщинам мешает очередь в детские сады, численность которой на начало 2012 г. составила уже 2 млн 247 тыс. детей. Причем 70-75% очередников - дети до 3 лет, для родителей которых более актуальны услуги по уходу и присмотру, т.е. ясли, а не дошкольное образование. Несмотря на это, в среднем женщины возвращаются на рынок труда через 22-28 месяцев после рождения ребенка. Очевидно, что на помощь приходят члены семьи, бабушки и дедушки.

Не лучше ситуация и в жилищной сфере. Рождение каждого ребенка автоматически снижает жилищную обеспеченность семьи. По сравнению с бездетными семьи с детьми в 2,5 раза чаще испытывают стесненность в жилищных условиях, а имеющие 3 и более детей - чаще в 3,68 раза¹⁹. Соответственно, среди домохозяйств с детьми выше

доля тех, кто желает улучшить жилищные условия в ближайшие 2-3 года - 20,1%, с 3 и более детьми - 36,5%, а без детей - 7,1%.

При этом задача *улучшения жилищных условий семей по мере рождения детей в семье на государственном уровне не поставлена*. Ни одна государственная программа сегодня не решает этой задачи. Среднее время ожидания в очереди для участников программы "Обеспечение жильем молодых семей" примерно 8-10 лет, в обычной очереди - 15 лет. Даже Указ Президента от 7 мая 2012 г. в качестве цели ставит улучшение жилищных условий не реже, чем раз в 15 лет, в то время как интервал между рождением первого и второго ребенка составляет 6 лет, т.е. меньше в 2,5 раза.

Возможным решением данной задачи может стать субсидированный некоммерческий наем жилья для нуждающихся семей с детьми или принятие на федеральном уровне специальных жилищных программ для многодетных семей.

Главным эффектом демографических мер стало доверие семей, что во многом определило рост рождаемости. Неуверенность в завтрашнем дне, рост бедности, нерешенность вопросов жизнеустройства в короткие сроки приведут к потере доверия к политике государства и падению рождаемости. Восстановить его будет крайне сложно, дорого, если вообще возможно.

Напротив, меры, принятые в последние 2-3 года, повышают вероятность рождения новых детей в семье. Женщины оценивают вероятность рождения в ближайшие три года 2-го ребенка в 1,4 раза выше, а 3-го в 1,66 раза выше, если будут какие-либо дополнительные к ныне действующим мерам помощи семьям²⁰.

В рамках стратегии семейной политики следует выделить приоритеты в целях реализации оптимистического демографического сценария:

- ♦ создание условий для совмещения женщинами профессиональных и родительских обязанностей, прежде всего, за счет развития системы дошкольного образования и услуг по уходу за детьми до 3 лет;

- ♦ создание механизмов улучшения жилищных условий семьи по мере рождения детей;

- ◆ создание системы социальных гарантий и экономических возможностей, необходимых для рождения и воспитания нескольких детей в семье;

- ◆ государственная поддержка многодетных и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- ◆ укрепление института семьи и сокращение уровня семейного неблагополучия - бедности, разводов, социального сиротства.

При этом измеряемыми целями стратегии семейной политики должны стать:

- ◆ увеличение суммарного коэффициента рождаемости при одновременном росте желаемого числа детей в семье;

- ◆ увеличение среди семей с детьми доли семей с тремя и более детьми;

- ◆ снижение уровня семейного и детского неблагополучия.

Новый комплекс мер должен быть реализован, прежде всего, в регионах с демографически неблагополучной ситуацией, суммарный коэффициент рождаемости в которых ниже общероссийского²¹, а также в регионах Сибири и Дальнего Востока.

В рамках реализации "Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г." целесообразно осуществить следующий комплекс мер:

- ◆ обеспечить ускоренное развитие системы услуг по уходу за детьми до трех лет (ясли, няни) для скорейшего возвращения женщины на рынок труда после рождения ребенка, поскольку работа, а не пособия могут обеспечить экономическое благополучие семьи;

- ◆ для сокращения бедности разработать и ввести систему ежемесячных пособий на детей в малообеспеченных семьях, начиная со второго ребенка, прежде всего в возрасте от 1,5 до 3 лет;

- ◆ в условиях дефицита ресурсов на пособия разрешить многодетным и нуждающимся семьям использовать "материнский капитал" на текущее потребление на условиях социального контракта. Расчеты показывают, что при ежемесячных выплатах с 1,5 до 16 лет и ежегодной индексации оставшейся части "материнского капитала" размер пособия в 2013 г. составил бы 2,3 тыс. руб.;

- ◆ расширить направления использования "материнского капитала" на образование ро-

дителей, лечение ребенка и матери, в сельской местности - на приобретение автотранспорта, средств для ведения подсобного, фермерского хозяйства, семейного бизнеса;

- ◆ продлить действие "материнского капитала" после 2017 г., предусмотрев его повторную выплату в случае рождения третьего и последующих детей в семье. Следует рассматривать "материнский капитал" не как расходы, а как возвратные инвестиции в региональную экономику. Ведь 96% всех средств идет на приобретение жилья, а каждый рубль, вложенный в строительство, возвращается в виде 0,4 руб. в бюджет;

- ◆ обеспечить благоустроенным жильем все многодетные семьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, начиная с демографически неблагополучных регионов. Эта задача вполне по силам государству, если привлечь к ее решению бизнес и местные сообщества, обеспечить выделение земельных участков семьям в зоне, привлекательной для застройщиков;

- ◆ разработать программы субсидированного найма для семей с детьми, нуждающихся в улучшении жилищных условий, с использованием инструментов облигационного жилищного займа для формирования рынка арендного жилья. Требуется развитие новых механизмов солидарного участия в решении жилищной проблемы за счет жилищно-накопительных и жилищно-строительных кооперативов;

- ◆ разработать и ввести систему посемейного налогообложения, учитывающего в качестве объекта налогообложения доходы семьи, семейное положение и число иждивенцев. Это хорошая альтернатива введению прогрессивной шкалы налогообложения, только она будет способствовать не выравниванию доходов между богатыми и бедными, а сокращению неравенства между семьями с детьми и бездетными семьями и гражданами;

- ◆ обеспечить ежегодную индексацию родовых сертификатов и увеличить их стоимость при рождении третьего ребенка для женщин в возрасте старше 35 лет²²;

- ◆ обеспечить информационную поддержку реализации мер семейной политики, повышение ценности детей в обществе, престиж многодетности.

Новая стратегия семейной политики потребует *совершенствования системы управления*, включения ее в систему стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, что предполагает:

1. Создание Межведомственной комиссии по семейной и демографической политике при Правительстве Российской Федерации, Советов по делам семьи и детей при губернаторах и главах муниципальных образований.

2. Создание Фонда поддержки семей и детей (по аналогии с Национальной кассой семейных пособий во Франции), в который должны поступать дополнительные средства от повышения акцизов на алкоголь и табак. Фонд должен обеспечивать выплату семейных пособий, администрирование материнского капитала, оказывать социальную поддержку семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, финансировать развитие системы услуг по уходу за детьми до трех лет, улучшать систему обеспечения детей алиментами. Его партнерами должны стать региональные фонды и центры поддержки семьи в городских округах и муниципальных районах. Необходимо на уровне регионов дать возможность принимать решения о дополнительных источниках наполнения региональных отделений Фонда.

3. Задействование ресурса местных сообществ, работодателей, НКО через внедрение новых инструментов управления в системе Открытого правительства - ежегодных докладов "О положении семей и детей в Российской Федерации", "Алкоголь и здоровье", "Табак и здоровье" с раскрытием данных по регионам и муниципальным образованиям.

4. Разработка новой государственной программы (национальный проект) "Семья и дети" с возможностью участия в ней муниципалитетов и организаций, дополнительно стимулирования по результатам.

5. Разработка и принятие:

◆ Концепции государственной семейной политики Российской Федерации с мониторингом ее реализации на основе ежегодных докладов;

◆ подпрограммы "Обеспечение жильем многодетных семей" в рамках государственной программы "Жилище" на 2011-2015 гг.;

◆ системы государственных стандартов социального и экономического благополучия семей с детьми.

6. Пересмотр действующих государственных и ведомственных программ, региональных программ с целью включения дополнительных мер в соответствии с разработанной типологией демографической ситуации.

7. Создание в системе Открытого правительства механизмов для экспертизы законопроектов и решений, оказывающих воздействие на благополучие семей с детьми, рождаемость, а также обеспечение мониторинга их реализации и эффективности.

8. Активизация деятельности семейно-родительских НКО на федеральном, региональном и местном уровнях.

9. Необходимость обеспечения совершенствования статистического учета в области семейной и демографической политики, организация обучения специалистов государственного и муниципального управления, поддержка проведения научных исследований в области семьи и детства.

Итак, семейная политика - новое актуальное направление в исследовании социально-экономических отношений, область недостаточно исследованная, требующая усиления внимания и развития по всем направлениям, а не только в области социальной политики государства. Она затрагивает все аспекты жизни семей с детьми и родителей - жилищную, пенсионную, трудовую, финансовую сферы, досуг, образование, благоустройство и формирование благоприятной жизненной среды для семей с детьми, информационную среду и безопасность ее для детей. Эффективность государственного управления в этой сфере можно измерить не только в области повышения рождаемости и репродуктивного поведения, но и на показателях сокращения семейного неблагополучия в жизни родителей с детьми, детской бедности, снижения разводимости, беспризорности и безнадзорности, пьянства, наркомании и других отрицательных явлений в социальной сфере. Разработка концепции и стратегии семейной политики сегодня является актуальной задачей, требующей инновационного подхода и привлечения всех ресурсов государства, бизнеса, некоммерческого сектора и местных сообществ.

¹ Об основных направлениях государственной семейной политики : указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г. □ 712.

² Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года разработана на основе Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. □ 24 “О Концепции национальной безопасности Российской Федерации” и утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2001 г. □ 1270-р.

³ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. □ 1351 “Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года”.

⁴ Концепция государственной политики в отношении молодой семьи и План первоочередных мер по ее реализации утверждены министром образования и науки Российской Федерации А.А. Фурсенко 8 мая 2007 г.

⁵ Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. □ 1760-р и содержит проект “Молодая семья России”.

⁶ Понятие данного термина не определяется в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 гг. Возможно, он взят по аналогии с “народосбережением”, введенным А. Солженицыным, который больше нацеливает все же на сохранение, а не приумножение численности населения.

⁷ Наиболее известный вариант - Общественный проект Концепции государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 г., разработанный Комитетом Госдумы по вопросам семьи, женщин и детей совместно с Общественным советом Центрального федерального округа и Комиссией по социальной и демографической политике Общественной палаты России.

⁸ По данным исследования “Семья и рождаемость” (Росстат, 2009 г.), 25% женщин, родивших второго ребенка в 2007-2009 гг. и 40% в 2008 г.,

отметили, что это тем или иным образом повлияло на начало реализации демографических мер.

⁹ Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm.

¹⁰ Там же.

¹¹ В 1990 г. суммарный коэффициент рождаемости составил 1,89 ребенка на женщину.

¹² Демографический прогноз Росстата до 2030 года. Средний вариант прогноза.

¹³ См.: Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2008 г. “Россия перед лицом демографических вызовов”.

¹⁴ Если же нам удастся сформулировать и реализовать эффективную комплексную стратегию народосбережения, население России увеличится до 154 млн чел. (*Путин В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России”. URL: <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793>).

¹⁵ Аналитический отчет Росстата “Семья и рождаемость”, 2009 г. по итогам выборочного наблюдения репродуктивных планов населения в 2012 г.

¹⁶ Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей : совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), 2011 г.

¹⁷ Распределение общего числа малоимущих домашних хозяйств / Росстат. М., 2009. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_44/lssWWW.exe/Stg/d01/05-14.htm.

¹⁸ Эта проблема частично решена в 2013 г. для многодетных семей в демографически неблагополучных регионах за счет выплаты пособия до достижения ребенком 7 лет.

¹⁹ Комплексное наблюдение условий жизни населения / Росстат. М., 2011.

²⁰ Аналитический отчет по итогам выборочного наблюдения репродуктивных планов населения / Росстат. М., 2012. С. 61.

²¹ В 2012 г. таких регионов было 50. Значительная часть таких регионов входит в состав Центрального и Северо-Западного федеральных округов.

²² В системе здравоохранения эта мера поможет обратить внимание на женщин старше 35.

Поступила в редакцию 24.06.2013 г.