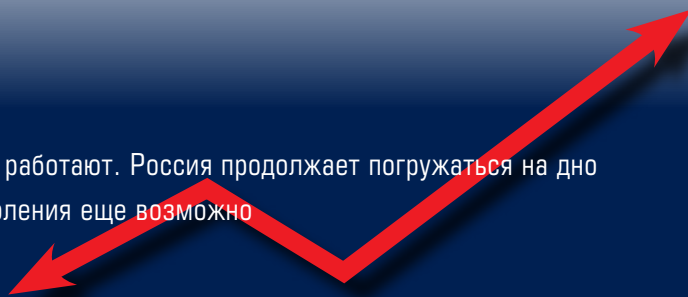


Тихон Сысоев

Остаться в ЖИВЫХ

Механизмы нынешней демографической политики не работают. Россия продолжает погружаться на дно «демографической ямы», однако спасти будущие поколения еще **возможно**



Россия вымирает. Такой неутешительный диагноз поставили эксперты из Общественной палаты РФ и РАНХиГС в докладе «Демография-2024. Как обеспечить устойчивый естественный прирост населения Российской Федерации». Начиная с 2016 года естественный прирост населения в стране сменился убылью. В 2018 году депопуляция достигла 224 тыс. человек, а за четыре месяца этого года выросла уже до 150 тыс. человек, то есть по итогам года может достичь 450 тысяч. Это откат на двенадцать лет назад.

О том, почему в России не хотят рожать детей и что нужно сделать, чтобы выкарабкаться из демографической ямы, «Эксперт» поговорил с **Сергеем Рыбальченко**, кандидатом экономических наук, заместителем председателя комиссии по поддержке семьи, материнства и детства Общественной палаты Российской Федерации, генеральным директором АНО «Институт научно-общественной экспертизы».

— *Сергей Игоревич, государство уже давно принимает меры для преодоления демографических проблем — адресные выплаты, материнский капитал, снижение ипотечной процентной ставки и так далее. Однако из вашего доклада ясно, что эта политика не работает. Мы имеем дело со структурной проблемой? Или просто мер недостаточно?*

— Я считаю, что главная проблема не структурная. Выбранная модель семейной политики вполне работоспособна. Другое дело, что она просто не всегда последовательна и многое упускает. Это особенно видно по реализации самой сильной меры стимуляции рождаемости — материнскому капиталу. Экспертные и социологические исследования показывают, что именно введение материнского капитала значительно выправило демографическую ситуацию. Когда вводилась эта мера, одновременно было принято решение, что размер выплаты должен индексироваться каждый год в соответствии с уровнем инфляции. Так и было до 2015 года.

Однако с 2015-го индексация материнского капитала не проводится. В докладе подсчитали, что, если бы индексация продолжилась, сейчас размер материнского капитала был бы равен примерно 570 тысячам рублей. А объем выплат семьям по материнскому капиталу в 2019 году в федеральном проекте «Финансовая поддержка семей при рождении детей» тогда бы составил 456 миллиардов рублей исходя из планируемого числа получателей пособий — 800 тысяч. Это на 130 миллиардов больше запланированных средств. И больше, чем запланировано в 2019 году по этому федеральному проекту — 456 млрд рублей. То есть фактически произошло перераспределение общих инвестиций на другие меры семейной политики. Это говорит о том, что те инвестиции, которые государство сегодня направляет на семейную политику в рамках нацпроекта «Демография», в сопоставимых показателях не растут, а новые меры, по сути, принимаются благодаря «экономии» средств.

— *То есть индексации не произошло из-за нацпроекта?*



Сергей Рыбальченко, заместитель председателя комиссии по поддержке семьи, материнства и детства Общественной палаты Российской Федерации

— Нет, конечно. Когда принималось решение не проводить индексацию, о нацпроектах никто не думал. Сейчас принято решение, что с 2020 года индексация материнского капитала будет производиться вне зависимости от ситуации. Скорее всего, будет продлен срок действия материнского капитала, сейчас программа действует до 2021 года. И это тоже нужно сделать как можно быстрее, семейные стратегии учитывают государственные решения. Но последние несколько лет особенно показательны, потому что с 2014 года реальные доходы населения падали и индексация материнского капитала не производи-



лась. То есть фактически действенность этой меры — напомним, одной из самых результативных — снизилась.

Кроме того, срок действия программы постоянно продлевается. Конечно, с одной стороны, это стимулирует семьи к рождению второго ребенка, но для эффективного управления без тайминговых сдвигов в рождаемости политика должна быть последовательной и долгосрочной, постепенно включать в сферу своего действия более широкие слои населения. Только в таком случае семья самостоятельно и спокойно сможет планировать, когда должен появиться в семье ребенок. Хотя по статистике в некоторых развитых странах, например во Франции, половина беременностей незапланированные. Резкий провал числа рождений вторых детей в 2017 году, по оценкам экспертов, был связан именно с решением о продлении программы материнского капитала в 2016 году до 2021 года. Сейчас необходимо не откладывая принимать решение о продлении программы на более дальний срок, мое мнение — до 2028 года, на весь период президентской инициативы «Десятилетие детства».

Наконец, и это главное, объем средств, которые в целом предоставляются семье в рамках нацпроекта «Демография», других нацпроектов и госпрограмм, недостаточен. Недостаточен для того, чтобы семьи могли реализовать желаемую потребность в детях, которая, по данным исследований Росстата, в последние годы снизилась до 2,2 ребенка, но все еще остается выше уровня простого воспроизводства населения — 2,15. Наши же расходы на семейную политику не превышают сегодня одного процента ВВП. Если же мы возьмем международный стандарт, то увидим совершенно другие цифры. В странах Европы это 2,7 процента ВВП, в странах ОЭСР — 2,4 процента. А, скажем, во Франции, где реализуется политика поддержки рождаемости, это пять-шесть процентов ВВП.

Другая проблема — структура инвестиций в семейную политику. Девяносто процентов средств нацпроекта «Демография» предусмотрено на поддержку первого и второго ребенка, в то время как примерно десять процентов — на поддержку третьего. Эти средства не позволяют обеспечить структуру расходов, которая стимулировала бы рождаемость. Например, вновь вспоминая Францию, доля инвестиций на поддержку многодетных семей в этой стране составляет 43—46 процентов всех расходов на семейную политику. Причем это те расходы, которые включают в себя только пособия, услуги и налоговые льготы. В них не включены расходы на жилищные субсидии. У нас же 80 процентов материнского капитала уже составляют расходы на жилье. То есть мы инвестируем в се-



мейную политику существенно меньше, чем страны, которые проводят политику в поддержку рождаемости.

Социальная ловушка демографического роста — Выходит, что материнский капитал не индексировали просто потому, что сэкономили на семейной политике?

— Была высокая инфляция, и государство понимало, что обеспечить индексацию, сопоставимую с инфляцией, которая наблюдалась в 2015 году, было, по-видимому, невозможно. Но все равно нужно было это делать. Правда, в то время, помню, мы радовались, что хотя бы сохраняется сама мера материнского капитала, потому что ходили разговоры, что и ее хотят как-то переформатировать. Если бы это произошло, то стержень российской семейной политики был бы просто нивелирован, а вместе с этим «ушли» бы и другие меры — региональный материнский (семейный) капитал, другие более точечные механизмы демографической политики, и мы получили бы еще большее падение рождаемости.

Однако я хотел бы обратить внимание еще вот на что. К сожалению, у нас даже на уровне ключевых экспертов существует определенная путаница: социальную политику очень часто смешивают с демографической.

— В чем разница?

— Это особенно ярко заметно в отношении к многодетным семьям. С точки зрения социальной политики многодетность — это дополнительные риски бедности, это рост социальных расходов на их поддержку, ухудшение жилищных условий, в общем — это масса всевозможных проблем, требующих постоянного участия государства. И с точки зрения социальной защиты чем меньше многодетных семей, тем лучше.

С точки зрения же демографической политики многодетная семья — это важнейшая социальная категория, это индикатор эффективности демографической политики. Без достаточного количества многодетных семей мы не сможем обеспечить ни устойчивый показатель рождаемости, ни выход на естественный прирост населения в будущем и вообще никогда не приблизимся к уровню воспроизводства населения. Но, повторюсь, с точки зрения социальной политики рост числа таких семей объективно невыгоден.

Я сторонник того, чтобы демографические меры не имели порога доходов. Этот конфликт особенно ярко прослеживается в единовременных денежных выплатах на третьего ребенка до достижения им трех лет. Дело в том, что семьи, которые могут получать эту выплату в размере прожиточного минимума, должны иметь среднедушевые доходы не ниже, чем среднедушевые



В демографической политике нам нуж-

но перейти от философии бухгалтера

к философии инвестора. И тогда все

заработает как надо

доходы по региону. Когда было введено такое ограничение, значительная часть семей оказалась отрезана от этой меры поддержки. Это семьи с высокими доходами, которые во многом формируют бюджетный потенциал и фактически финансируют эти выплаты, в итоге они ничего не получают. Это не только несправедливо, но и снижает демографический эффект меры.

Меры демографической политики должны быть универсальными и должны распространяться на все семьи независимо от их доходов. Если мы завтра сделаем так, что материнский капитал будет выплачиваться исходя из доходов семьи, то эта мера из демографической превратится в меру социальной поддержки и тут же утратит свою значимость. Поэтому я считаю, что очень важно удерживать эту границу, прежде всего в сознании бюрократов, между социальной и демографической политикой и ни в коем случае ее не стирать. Сначала мы

должны стимулировать рождаемость, а уже затем включать меры социальной поддержки, нивелируя социальные риски, которые возникают при рождении детей.

— С другой стороны, выходит, что при том важном различии, которое есть между подходами в демографической политике и социальной, они при этом все-таки неразрывно связаны. Увеличивая рождаемость, мы пропорционально этому росту должны увеличить и расходы на социальную политику.

— Да, я этот эффект называю «социальной ловушкой демографического роста». Действительно, стимулируя рождаемость и инвестируя в снижение смертности, мы должны заранее запланировать увеличение расходов на социальную политику. Детей больше, пожилых людей тоже, а это значит, что мы должны закладывать еще больше средств на тех, кто пока или уже не способен трудиться. То есть мы должны расстаться с мыслью, что в обозримом будущем наши социальные расходы будут сокращаться. Наоборот, мы должны их планомерно наращивать. И из этого же вытекает и другое: необходимо повышать производительность труда и максимизировать трудовой потенциал. Нужно дать возможность маме быстро вернуться на рынок труда.

— Речь идет об обеспечении необходимой инфраструктурой — ясли, детские сады?

— Да, совершенно верно. И здесь еще одна проблема. Она заключается в том, что вся наша современная социальная политика больше направлена на социальную поддержку в виде различных пособий, а не на поддержку экономической активности.

— То есть?

— Ясли — это поддержка экономической активности. Мама, отдав своего ребенка в ясли, может спокойно и быстро выйти на работу. А пособия, как вы понимаете, никакую экономическую активность не повышают, наоборот, они ее гасят. При этом я не говорю, что пособия не нужны! Нет, они очень важны, потому что снижают риски бедности. Если мама выходит на работу, не нужно отбирать у нее это пособие, ведь она уже компенсирует эти государственные расходы, выйдя на работу. По крайней мере какое-то время.

Кроме того, в нашей стране практически нет пособий на услуги. Например, на услуги няни. А ведь с точки зрения демографической политики пособие на няню гораздо выгоднее, потому что оно стимулирует работу сразу двух человек: мамы и няни. В конечном счете нужно помнить, что семья будет счастливой не теми пособиями, которые дает ей какое-то время государство, а постоянным и растущим доходом от экономической деятельности. Поэтому нужно не только помогать, но и создавать условия для того, чтобы мама, если она может и хочет, могла увеличить благосостояние своей семьи.

— Тот комплекс мер, которые вы назвали выше, уже обсуждается сегодня чиновниками? Планируется ли реальная трансформация демографической политике в ближайшее время исходя из тех проблем, которые вы обозначили?

— У нас просто нет другого выхода. Тут нечего обсуждать. Нужно немедленно действовать. Наша текущая демографическая ситуация такова, что мы только за четыре месяца этого года вышли на естественную убыль населения в 149 тысяч человек. Если мы сделаем аппроксимацию, то к концу года получим естественную убыль на уровне 450 тысяч человек. Фактически такую убыль мы имели в 2007 году. Это откат на двенадцать лет назад. Показатели рождаемости продолжают снижаться. Поэтому демографическая политика для нас — это стратегия номер один.

— Говорят, правда, что эта «демографическая яма» — естественная. Что она является наследием де-

ЭКСПЕРТ № 28 8–14 ИЮЛЯ 2019

вяностых годов. Этот фактор действительно до сих пор актуален?

— Безусловно актуален. К двухтысячным годам коэффициент рождаемости снизился до 1,1 ребенка на женщину. В итоге сегодня тех, кому двадцать лет, в два раза меньше, чем тридцатилетних. А ведь именно на возрастной период от двадцати до двадцати девяти лет приходится более половины всех рожденных детей. А это значит, что даже если мы будем иметь, скажем, в следующем году высокий суммарный коэффициент рождаемости, абсолютный показатель рождаемости все равно будет снижаться. Нельзя забывать и катастрофический для нас двадцатый век — с двумя мировыми войнами, гражданской войной, террором, голодом. Все это также создает существенный негативный фон для нынешней демографической ситуации.

Поэтому, если мы реально заинтересованы в том, чтобы обеспечить устойчивый естественный прирост и выйти на траекторию достижения цели национального развития, мы должны поменять свою политику уже сейчас. А менять ее необходимо только на основе доказанной практики, а пока мы просто закладываем еще одну «яму», которая проявится через несколько десятков лет.

И мы в нашем докладе как раз опираемся на очень успешную и апробированную практику Сахалинской области, где уровень суммарного коэффициента рождаемости выше двух и достиг показателя, который был в 1990 году, еще до начала депопуляции. И добились таких результатов всего за пять лет.

От философии бухгалтера к философии инвестора

— Как раз хотел спросить вас об этом кейсе.

— Меры в Сахалинской области принимают уже с 2011 года, и в первую очередь они были направлены на поддержку многодетных семей. Была введена практика выделения бесплатных земельных участков, увеличен региональный материнский капитал, оформлены другие единовременные и ежемесячные денежные выплаты в размере прожиточного минимума. Очень широкий спектр мер был предложен многодетным семьям. В частности, на каждого ребенка вплоть до его совершеннолетия каждый месяц стали выплачивать по две тысячи рублей. Погашали 50 процентов ипотечного кредита, если он составляет не более двух миллионов рублей.

Более того, еще в 2016 году мы представили результаты своего исследования на заседании правительства Сахалинской области по репродуктивным планам и предложили использовать средства регионального материнского капитала на ежемесячные либо ежеквартальные денежные выплаты. И сегодня половина получателей регионального материнского капитала — это многодетные семьи, которые используют его именно таким образом. Власть согласовывает решение с департаментами соцзащиты, а затем принимается решение, куда расходовать полученные средства. Кстати сказать, еще одно направление использования регионального материнского капитала — приобретение автомобиля.

— Вы поддерживаете расширение линейки возможностей для расходования материнского капитала?

— Понимаете, любой семье так будет, безусловно, намного удобнее. Маткапитал просто становится более привлекательным инвестиционным инструментом. Вы можете потратить его и на жилье, и на автомобиль или просто получать эти деньги в качестве ежемесячных выплат. Самое же главное в сахалинском кейсе заключается в том, что уровень поддержки семей каждый год наращивался постоянно и планомерно.

Все это в конце концов и переломило ситуацию. Достаточно привести такую цифру: согласно нашим замерам, если по всей стране показатели желаемого количества детей не превышает



2,2 на женщину, то на Сахалине сегодня этот показатель составляет 2,8. И моя гипотеза состоит в том, что этот показатель, как и в целом репродуктивные планы людей, меняются в зависимости от социальной и экономической ситуации. Мы можем довольно быстро это проверить по Дальнему Востоку, и если гипотеза подтвердится, то необходимо будет и в других регионах страны действовать именно по сахалинскому сценарию.

И здесь я хотел бы добавить вот еще что. Давайте вернемся чуть-чуть назад. Помните, я приводил цифры по финансированию в рамках семейной политики в Европе? Вы же понимаете, что они такие средства просто так не расходуют. Они всегда очень прагматично относятся к любым тратам.

— То есть вы хотите сказать, что в Европе эта политика построена как бизнес-модель? Что они относятся к расходам в рамках демографической политики как к инвестициям?

— Так и есть. В конце Второй мировой войны французский национальный лидер генерал де Голль, анонсируя будущую демографическую политику Франции, говорил, что инвестиции в детей — это лучшие инвестиции. Вкладывая в детей, мы инвестируем в будущий человеческий капитал страны. Собственно говоря, ради чего вообще существует государство? Чтобы обеспечивать высокий уровень благосостояния своего населения, а не для каких-то мифических целей и туманных показателей. А это значит, что государство обязано обеспечить своим гражданам одну из главных жизненных потребностей — желание создать семью и вырастить детей.

Возьмем тот же материнский капитал. Более 70 процентов этой выплаты расходуется на улучшение жилищных условий и львиная доля — на строительство жилья. Тридцать восемь копеек из каждого рубля, вложенного в квадратный метр жилья, тут же возвращаются в виде налогов в бюджеты всех уровней. Построенное жилье не камень при дороге. Это экономический объект, который необходимо обслуживать; в квартирах люди будут делать ремонт, приобретать мебель, платить налог на имущество, покупать рядом продукты. Даже мусор — это возврат инвестиций.

В итоге, по нашим оценкам, материнский капитал, вложенный в улучшение жилищных условий, окупается в течение пяти лет. Но, к сожалению, в наших управленческих шаблонах защита нехитрая мысль: все, что уходит на демографическую политику, — это безвозвратные расходы. Но они быстро возвращаются обратно. Просто на уровне управления демографией нужно перейти от философии бухгалтера к философии инвестора. И все заработает как надо.



Сегодня число женщин, возраст кото-

рых 30–34 года, — максимальное.

Средний же возраст рождения третьего

ребенка 32 года. То есть если мы прямо

сейчас не создадим для них все усло-

вия, эти дети никогда не родятся

Многодетная страна

— Есть ли у нас в запасе какие-то быстрые решения, чтобы уже сейчас получить положительные демографические результаты?

— Во-первых, развитие яслей и вариативной системы по уходу за детьми до трех лет. Оценка международных экспертов показывает, что, если 20 процентов детей можно куда-то устроить, то это дает прирост суммарного коэффициента рождаемости на 0,15 ребенка на одну женщину. По нацпроекту планируется выйти на охват 32 процентов. Этот показатель соответствует среднеевропейскому уровню, но недостаточен. В странах, где эта мера дала мощный и быстрый демографический эффект, охват составляет 50–60 процентов. Если мы выйдем на этот показатель, то получим плюс 0,2 ребенка на одну женщину. При этом понятно, что сразу построить столько яслей мы не сможем, поэтому мы предлагаем перенять французский опыт сертифицированных нянь. Во Франции 40 процентов детей возрастом до трех лет няни принимают у себя дома. Фактически этого показателя сейчас нам было бы достаточно.

Второе быстрое решение — снижение уровня абортов. По оценкам Минздрава, доабортное консультирование мам, которые приняли решение сделать аборт по так называемым социальным показателям, позволяет сохранить жизнь более чем 15 процентам детей, а по оценкам некоммерческих организаций — до 25 процентов. При нашем уровне абортов, который по итогам 2017–2018 годов составляет порядка 600 тысяч, это означает, что у нас получится сохранить жизнь еще 90–100 тысячам детей. Безусловно, такого эффекта возможно достигнуть в короткие сроки, но только если мы доабортное консультирование выведем из системы медицинского консультирования и признаем всех женщин, которые принимают решение об искусственном прерывании беременности по так называемым социальным показаниям, находящимся в трудной жизненной ситуации. И я считаю, что к этой проблеме нужно подключить Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Потому что именно этот фонд может развернуть масштабную и хорошую региональную политику по всей стране.

— А что делать с нацпроектом? Что в нем необходимо менять?

— Безусловно, существенно наращивать заложенное в него финансирование. Помимо этого принимать еще один проект «Федеральная страна». Включать шестым проектом федеральный проект «Многодетная страна» и вводить новые меры поддержки многодетных семей. Упор именно на многодетные семьи особенно для нас важен потому, что число женщин в возрасте 30–34 лет сегодня максимальное. А средний возраст рождения третьего ребенка как раз 32 года, и если прямо сейчас мы не создадим все условия для них, то эти дети никогда не родятся. Наконец, не менее 40 процентов всех инвестиций необходимо направлять на поддержку многодетных семей.

Одной из мер, которая, я уверен, существенно увеличит количество многодетных семей, также может стать отцовский капитал. Мы об этом пишем в докладе, и, по нашему мнению, это очень хорошая мера, потому что, как правило, инициатива родить третьего ребенка принадлежит именно отцу. Если супруга ему доверяет и понимает, что он действительно сможет в одиночку содержать такую большую семью, то только тогда она решается на рождение третьего ребенка. Введение же отцовского капитала простимулирует повышение экономической устойчивости и благополучия семьи, а также повысит так называемый экономический потенциал отца, на плечи которого ложится такая серьезная нагрузка. ■

ЭКСПЕРТ № 28 8–14 ИЮЛЯ 2019