

Авторы: Л.С. РЖАНИЦЫНА, С.И. РЫБАЛЬЧЕНКО

СОСТОЯНИЕ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Социологические исследования 2013 №6 с. 47-57 (с выборочными сокращениями)

Семья как объект государственной политики, мониторинг и предложения.

Важнейшими из всех национальных задач большинство экспертов признают развитие демографического и человеческого потенциала. Но при этом в составе факторов, влияющих на его развитие, по нашему мнению, недостаточно акцентируется внимание на состоянии института семьи, его устойчивость, уровень поддержки. Между тем семья - основа демографического и социального благополучия нации: в семье принимается решение о рождении ребенка, закладываются основы его здоровья, развития, образования, воспитания и социализации.

Показатели по развитию семьи заданы Концепцией демографической политики на период до 2025 г., планом по реализации ее второго этапа на 2011 - 2015 гг. утвержденным Правительством РФ, Указом Президента РФ "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации". В то же время такие показатели в области семейной политики как бедность, обеспечение жильем, сокращение уровня социального сиротства и семейного неблагополучия в данных документах отсутствуют. Отсутствуют показатели семейной политики и в принятой Национальной стратегии действий в интересах детей в РФ на 2012 - 2017 гг. Положительным примером может служить перечень ключевых показателей эффективности в области демографического развития и семейной политики, который был предложен рабочей подгруппой по направлению "Социальная политика" (авторы входят в состав подгруппы) в ходе разработки доклада для Открытого Правительства.

Комплекс государственных мер поддержки семей с детьми, введенный с 2007 г., по нашему мнению, оказался действенным. За 2007 - 2011 гг. суммарный коэффициент рождаемости увеличился с 1,3 до 1,6 ребенка на женщину - почти до среднего уровня в Европе (1,62 в 2010 г.), а количество вторых и последующих рождений возросло на 16,3 пункта. Влияние мер подтверждают результаты Всероссийской переписи населения: доля многодетных семей среди всех домохозяйств с детьми выросла с 6,6 до 7% за 2002 - 2010 гг. Хотя абсолютная численность домохозяйств с 3 и более детьми снизилась за межпереписной период почти на 100 тыс. или 7%.

Однако сравнение переписей 2002 и 2010 гг. - не в пользу семей с детьми. Доля домохозяйств, состоящих из двух и более детей до 18 лет, снизилась с 52 до 44%, при этом на 15% выросло число домохозяйств, не имеющих детей до 18 лет. В составе домохозяйств по-прежнему преобладают семьи с 1 ребенком. На селе доля однодетных домохозяйств выросла на 2,3% (до 54,5%), двухдетных на столько же сократилась, а многодетных - сохранилась на прежнем уровне (13,1%). В городской местности иная картина: доля однодетных снизилась с 70 до 69,4%, двухдетных сохранилась (25,8%), а семей с 3 и более детьми выросла до 4,8%. Напрашивается вывод: меры работали в основном в городе, на рождение третьего и последующих детей, но в меньшей степени влияли на рост рождаемости в сельской местности.

Депопуляция не преодолена. Суммарный коэффициент рождаемости не обеспечивает простого воспроизводства и не достиг пока дореформенных значений 1990 г. - 1,89 ребенка на женщину. <...>

В ближайшие 10-12 лет почти вдвое снизится численность женщин в активном репродуктивном возрасте (20 - 29 лет), на которых приходится более 60% всех рождений. Россия вступает в демографическую яму, связанную с низкой рождаемостью 1990-х, что повлечет снижение рождаемости, снижение численности призывников, абитуриентов, трудоспособного населения. Прогнозная численность мужчин призывного возраста сократится к 2020 г. на 5,5 млн. человек (более чем на треть), трудоспособное население уменьшится на 11,6 млн. человек.

В то же время потенциал роста сохраняется. Ряд исследователей показывает, что **семья - главный приоритет для россиян**. В ходе исследования Фонда "Общественное мнение" в июле 2011 г. семью на 1 место поставили 64% респондентов. Наивысшие показатели - 73% - среди 25 - 34-летних.

Традиционная семья и брак сохраняются как ценность для большинства россиян: в то время как в развитых странах до 60% детей рождается вне брака, в России - пока менее 30%. По данным исследования "Семья и рождаемость", желаемое число детей в российской семье 2,28 - 2,38 среди женщин и мужчин соответственно, что выше требуемого для уровня воспроизводства. Примерно такие же показатели в демографически успешных странах Европы. При этом более половины российских семей хотели бы иметь двоих детей, а более 25% - троих.

Необходимо направить вектор семейной политики на снижение препятствий появлению многодетных семей. Среди них главные - материальные и жилищные трудности, неуверенность в завтрашнем дне, которые сохраняются на высоком уровне (до 84%). Бедность семей возрастает по мере увеличения числа детей и составляет 16% среди полных семей с одним ребенком, 30% - среди полных семей с двумя детьми и 50% для полных семей с тремя и более. За последнее десятилетие доля бедных семей с детьми выросла до 57,5%, а доля бедных многодетных семей только за 2005 - 2010 гг. увеличилась в 1,9 раза. Следует согласиться с В. Путиным, заявившим, что "надо исключить ситуацию, когда рождение ребёнка ставит семью в трудное материальное положение или на грань бедности".

Принятая в июне 2012 г. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 - 2017 гг. направлена на поддержку семей, находящихся в зоне риска, семей с одним родителем, с инвалидностью родителя или ребенка, приемных семей. Однако объем государственных инвестиций пока не достигает порога эффективности в 4 - 5% ВВП. Именно столько на семейную политику тратят демографически успешные страны (Франция, страны Северной Европы). Для сравнения в России доля государственного финансирования на поддержку семьи, женщин и детства по данным федеральной Счетной палаты составила на 2010 г. 0,79% ВВП без учета региональных расходов. Однако даже удвоение значения этого показателя на уровне региона явно недостаточно. И простое повышение расходов не даст нужного эффекта. Нужны институты поддержки семьи, которых сейчас в России практически нет.

<...>

Каковы могли бы быть институты семейной политики на федеральном уровне? Прежде всего, необходим Совет по делам семьи при Президенте РФ, обеспечивающий выработку стратегии семейной политики и координацию деятельности всех ветвей и уровней власти в принятии решений, затрагивающих интересы семьи и детей, при участии объединений работодателей, профсоюзов, общественных и религиозных организаций, СМИ. Президентская Комиссия по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике не может выполнять таких функций: семья здесь завуалирована другими национальными проблемами.

Также было бы целесообразно ввести должность вице-преьера по вопросам семейной политики, в компетенцию которого передать координацию действий различных министерств и ведомств по вопросам семьи и детей, создать "семейные" департаменты не только в Минсоцтруде, но и в Минздраве, и в Минобрнауки. Однако еще более важным, мы считаем, следует признать **создание специального Фонда поддержки семей и детей**, в ведение которого следует передать полномочия по выплате родительских и детских пособий, материнского капитала, организации социальной работы и сопровождения семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, организации и поддержки негосударственных форм дошкольного образования, присмотра и ухода за малолетними детьми и т.п. Фонд мог бы взять на себя и отсутствующую сегодня функцию помощь семьям в решении жилищных проблем (назначение и выплата субсидий при коммерческом найме жилья, поддержка жилищного строительства, в том числе на земельных участках, бесплатно передаваемых в собственность при рождении третьего ребенка).

Бюджет Фонда помимо страховых отчислений работников и работодателей можно было бы формировать за счет части налогов и акцизов на алкогольный, табачный и игорный бизнес. Такая практика активно применяется в других странах, например Финляндии, Франции.

Концентрация же максимального числа полномочий в одном ведомстве позволит более эффективно распоряжаться средствами.

Приведем несколько примеров. Материнским (семейным) капиталом с момента введения распоряжается Пенсионный фонд России (ПФР), в то время, как 98% родителей - распорядители средств - направляют на решение жилищных проблем и только 0,2% - на пенсионное обеспечение. Налицо конфликт интересов и низкая заинтересованность ПФР в эффективном расходовании средств материнского капитала как непрофильного актива, что порождает случаи мошенничества с целью "обналичивания" его средств в условиях элементарной бедности, нехватке средств на текущее потребление. В 2009 г. в связи с кризисом часть средств материнского капитала - по 12 тыс. руб. Правительство решило выплачивать семьям на текущие нужды и этим правом воспользовалось 96% семей.

Сельские семьи нуждаются в материнском капитале для развития фермерского хозяйства, для приобретения сельхозтехники, автомобиля для повышения транспортной мобильности. Проблем с жильем на селе меньше, чем в городе, образование не столь необходимо, а пенсия слишком далеко. В то же время уровень бедности значительно выше, чем в городе, и, следовательно, не дожидаясь случаев "обналичивания", необходимо разрешить его использование на текущие нужды на условиях социального контракта.

Примерно такая же ситуация и с выплатами из Фонда социального страхования. ФСС взаимодействует с работодателями, а не с родителями, не отвечает за результаты семейной политики, он только администратор, несмотря на то, что в его бюджете почти половина средств расходуется на поддержку семей с детьми.

Идея координации касается и развития инфраструктуры поддержки семей с детьми: детских садов, очередь в которые составила на начало 2011 г. 2,1 млн. детей. За эту позицию на федеральном уровне отвечает Минобрнауки, на региональном - губернатор, на местном - глава администрации, но в отсутствие единого института и ресурсного центра, ответственного за развитие, заинтересованного в демографических улучшениях, проблема решается крайне медленно.

<...>

По нашему мнению, следует разработать Национальную стратегию семейной политики, направленную на укрепление института семьи, создание условий для рождения и воспитания нескольких детей, повышение престижа родительства и многодетности, укрепления духовно-нравственных традиций.

Особо обратить внимание на стимулы на каждом жизненном этапе семьи. Для молодых семей - это льготные кредиты на строительство жилья, приобретение мебели, бытовой техники. Для семьи с одним ребенком - единовременные выплаты на вещи: коляски, детскую мебель. При рождении второго ребенка - федеральный материнский капитал, при рождении третьего - региональный материнский капитал и выделение земельного участка для строительства дома или дачи, при рождении четвертого - семейный автомобиль (шестеро в обычный не помещаются). При рождении пятого - прикрепление к семье социального работника и т.д.

<...>