



Тезис 7. Демографическая политика: стадийный разрыв между политикой и процессами

Суть проблемы

Несмотря на активнейшие действия, предпринимаемые по поддержке семьи и рождаемости (демографическую политику в рамках настоящего, ограниченного по размеру, материала мы будем обсуждать в контексте стимулирования образования семей и рождения детей), эффект их, в целом, невелик и не приводит пока к радикальному перелому негативных тенденций.

Связано это с тем, что применяемый инструментарий ориентирован, главным образом, на поддержку рождаемости в аграрных и аграрно-промышленных регионах, в то время как основная проблема сосредоточена в индустриальных и постиндустриальных регионах.

Это предполагает создание адекватной, ориентированной на фактически сложившуюся структуру общества, системы поддержки демографического воспроизводства.

Конкретизация

Проблема с демографической политикой (с учётом упомянутой выше фокусировки на поддержку семей и рождения детей) состоит, в значительной мере, в следующем.

Реализуемая демографическая политика на федеральном уровне включает, в основном, три элемента:

- прямые выплаты семьям с детьми (включая дополнительную поддержку в условиях кризисов, в период пандемии коронавируса и в начале «санкционного кризиса»);

- введение материнского капитала, (очень) отчасти компенсирующего для женщин потерю дохода / пенсионного стажа в период воспитания детей;
- введение льготной «семейной ипотеки».

Начало реализации последовательной политики на федеральном уровне следует отнести к 2006 г. В Послании Президента России Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. демографическая проблема обозначена как наиболее важная и серьезная и определено три направления, по которым должны реализовываться меры государственной политики: снижение смертности, эффективная миграционная политика и повышение рождаемости. В Послании был предложен и ряд конкретных мер, в частности повышение размеров пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет и введение материнского капитала.

Цели и задачи демографической политики были закреплены в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Целью выступала стабилизация численности населения к 2015 г. на уровне 142-143 млн. чел. и создание условий для ее роста к 2025 г. до 145 млн. Следующим комплексным программным документом в сфере демографической политики выступил национальный проект «Демография»¹. Основные цели проекта – увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 (в 2017 г. 1,62); увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни. В числе наиболее значимых мер: распространение выплаты материнского капитала на первого ребенка, субсидии из федеральных и региональных бюджетов на погашение ипотеки при рождении третьего ребенка, льготная ипотечная программа с государственной поддержкой для семей («семейная ипотека»).

Одним из основных фокусов государственных мер в период пандемии коронавируса и шока, вызванного санкциями, стала поддержка семей с детьми. Прежде всего, речь идет о прямой финансовой поддержке: единовременные выплаты на детей от 3 до 16 лет в размере 10 тыс. руб., повышение минимального размера пособия по уходу за ребёнком с 3375 руб. до 6751 руб., введение социальных выплат малоимущим семьям с детьми от 8 до 16 лет². С 1 января 2023 г. вводится универсальное пособие для семей с низкими доходами, которое объединит ряд действующих мер социальной помощи. Расширяются и действующие программы, так семейную ипотеку предложено распространить на семьи, в которых есть двое несовершеннолетних детей (ранее она распространялась на семьи, в которых есть хотя бы один ребенок, который родился в 2018 г. и позднее), увеличивается перечень направлений расходов, на который можно потратить материнский капитал.

¹ Одобрен Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Нацпроект «Демография» - один из наиболее крупных по объемам финансирования среди нацпроектов. В него включены 5 федеральных проектов: Финансовая поддержка семей при рождении детей; Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет; Старшее поколение (системная поддержка и повышения качества жизни лиц старше трудоспособного возраста); Укрепление общественного здоровья (формирование системы мотивации населения к здоровому образу жизни, включая правильное питание и отказ от вредных привычек); Спорт – норма жизни (формирование для всех категорий населения условий для занятий физической культурой и спортом, в том числе повышение обеспеченности объектами спорта).

² Выплаты начисляются с 1 апреля 2022 г. В зависимости от среднедушевого дохода семьи размер пособия составляет 50, 75 или 100% от регионального прожиточного минимума на ребенка. По оценкам Минтруда России, эта мера позволит поддержать семьи, в которых растут более 5 млн. детей.

Кроме того, целый ряд мер, включая региональный материнский капитал, пособия и наделение земельными участками / сельхозинвентарем осуществляется на региональном уровне.

Проблема, однако, состоит в том, что российские регионы достаточно резко различаются и по социально-экономической специализации.

Простое наращивание выплат семьям (при всей правильности идеи частичного снятия с семей нагрузки, связанной с рождением детей) хорошо работает в аграрных и аграрно-индустриальных регионах. Соответственно, на рисунке 1 в области «высокая рождаемость» – «высокий прирост населения» находятся, главным образом, аграрные регионы (Башкортостан, Дагестан), плюс «богатые» регионы, интенсивно привлекающие внешнюю и внутреннюю миграцию (Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Татарстан) – разумеется, мигрантами становятся скорее молодые люди, обеспечивающие «принимающим» регионам относительно высокую рождаемость, и лишь несколько развитых регионов Урала и Сибири.

В группе с высокой рождаемостью и низким приростом населения (видимо из-за внутренней миграции) принадлежат исключительно аграрные регионы, в основном – с географической периферии страны.

Зато низкая рождаемость характерна для основной массы индустриальных и индустриально-аграрных регионов европейской части России, Поволжья, Сибири и Дальнего Востока.

Похоже, что для этой группы регионов политика поддержки рождаемости оказалась малоэффективной. В урбанизированных, индустриальных регионах дети взрослеют «экономически медленно»³, вплоть до завершения (среднего или высшего) специального образования. Отсюда, требования к экономической устойчивости семьи заметно выше.

³ В аграрных регионах заметно участвовать в сельхозработах может уже школьник 14-16 лет, в промышленных эффективно трудиться – молодой человек, получивший, в основном, профессиональное образование. Если добавить и более позднее вступление в брак и рождение детей женщинами (здесь сошлись и спрос женщин на образование, социализацию и построение карьеры примерно до 30 лет, и предложение – успехи медицины сделали безопасными роды вплоть до 40-45 лет, а то и позже).

В силу этого, для таких регионов выделяются⁴ три главных ограничения в обеспечении демографического воспроизводства населения:

- для создания семьи – наличие жилья;
- для рождения детей – уверенность в «лучшем будущем», включая устойчивый доход (независимо, доход работающих по найму или предпринимательский для бизнесменов), завершение образования и формирование основы карьеры для обоих родителей;
- на рождение детей (особенно, второго и последующих) крайне негативно влияет закредитованность домохозяйств, особенно долгосрочными долгами (тем более, в условиях экономической турбулентности; «сперва расплатимся с долгами, потом будем рожать»).

Отсюда, влияние прямых выплат на рождаемость в индустриальных регионах ограничено. Вопрос с льготной ипотекой более сложен: одна безусловно обеспечивает улучшение жилищных условий и создание семей. В то же время, для части семей наращивание кредитной нагрузки (и здесь вопрос к масштабам льготирования) – тем более, долгосрочной – ведёт к откладыванию рождения детей. Поэтому желательно дополнить льготную ипотеку, являющаяся вполне полезной, дополнительными инструментами не-кредитного характера, ориентированными на соответствующие социальные ниши. И чем шире гамма таких «нишевых», альтернативных кредитным, инструментов поддержки семей и рождения детей, тем лучше.

⁴ Автор глубоко благодарен проф. В.В.Елизарову. Эта часть текста основана на его идеях

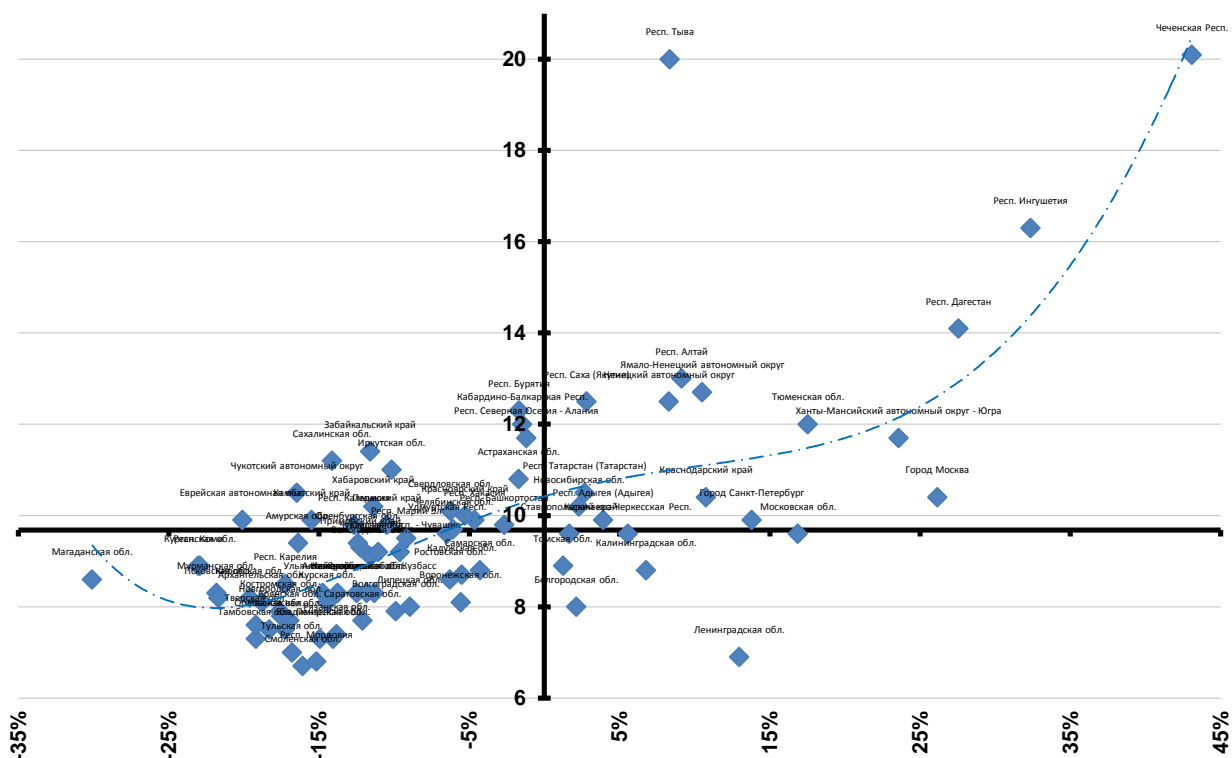


Рисунок 1. Распределение российских регионов по рождаемости и приросту населения (по горизонтальной оси – относительный прирост численности населения региона за 2000-2021 гг, по вертикальной – общий коэффициент рождаемости в 2021 г., на 1000 чел. населения)

К первой группе регионов, с приростом населения выше среднероссийского значения и общим коэффициентом рождаемости тоже выше среднероссийского уровня, относятся: Башкортостан, Дагестан, Татарстан, Краснодарский, Красноярский, Пермский края, Иркутская, Новосибирская, Свердловская, Тюменская, Челябинская обл., г. Москва, г. Санкт-Петербург.

Ко второй группе, с приростом населения выше среднероссийского значения и общим коэффициентом рождаемости ниже среднероссийского уровня, относятся: Алтайский, Приморский, Ставропольский края, Волгоградская, Воронежская, Кемеровская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Саратовская обл.

К третьей группе, с приростом населения ниже среднероссийского значения и общим коэффициентом рождаемости тоже ниже среднероссийского: Карачаево-Черкесская Респ., Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Удмуртская Респ., Чувашская Респ., Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Липецкая, Магаданская, Мурманская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Ульяновская, Ярославская обл.

Наконец, к четвертой, с приростом населения ниже среднероссийского значения и общим коэффициентом рождаемости выше среднероссийского уровня: Адыгея, Алтай, Бурятия, Ингушетия, Кабардино-Балкарская Респ., Калмыкия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Тыва, Хакасия, Чеченская Респ., Забайкальский, Камчатский, Хабаровский края, Астраханская, Сахалинская, Еврейская автономная обл., Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ

Одновременно, хотя наша демографическая политика ещё не в полной мере адаптировалась к реалиям индустриального общества, когда на Россию, в первую очередь, на «постиндустриальные» города, Москву и Санкт-Петербург, накатывается волна нового, постиндустриального перехода к индивидуализированным домохозяйствам.

Так, в среднем по России доля домохозяйств из одного человека увеличилась за 2002-2015 гг.⁵ с 22% до 31% (см. рисунок 2), в Москве – с 27% до 32% (см. рисунок 3), в Санкт-Петербурге – с 24 до 34% (см. рисунок 4).

Соответствующая тенденция имеет общемировой характер и стимулируется формированием всепроникающей «цифровой экономики»: в постиндустриальных городах жители имеют возможность буквально работать (для занятых в ИКТ-секторе, медиа, отчасти – финансах и т.д.), зарабатывать, потреблять и общаться, практически не выходя из дому и, соответственно, не создавая прочных отношений «в реальном мире»⁶.

Первой эта проблема накрыла Японию – уже в 2018 г. в столичном округе Токио 47.3% домохозяйств состояло из одного человека, а в центральном Токио таких домохозяйств было большинство⁷. В дальнейшем эта тенденция распространилась на большинство технологически развитых стран мира⁸, включая и Россию.

⁵ Данные переписи 2021 г. пока не опубликованы, и сама она вызвала ряд вопросов у общественности и специалистов. Однако ряд публикаций говорит, что процесс в последние годы лишь быстро нарастает.

⁶ Разумеется, как и (почти) всегда применительно к общественным процессам, распространение «индивидуальных» домохозяйств имеет сложный, многофакторный характер. Так, (по имеющимся публикациям на американском материале) в США этот процесс, через «ложные разводы», формально подтолкнуло распространение социальных пособий матерям-одиночкам; иметь этот статус для женщины в ряде случаев экономически выгоднее, чем жить в полной семье с низкими и/или неустойчивыми доходами. Есть риск формирования такой тенденции и в России.

⁷ <https://www.nippon.com/ru/features/h00355/>

⁸ В США доля домохозяйств, состоящих из одного человека, с 13% в 1960 г. выросла более чем вдвое до 28% в 2015 г., в крупнейших европейских экономиках, таких как Германия, Франция, Великобритания, – превысила 30%, также увеличившись в два и более раз за тот же период. А в Швеции и Норвегии в 2019 г. из одного человека состояло практически каждое второе домохозяйство (46% и 45% соответственно). Даже в Италии, известной своими крепкими семейными связями, из каждых 100 семей 33 представлены единственным «домочадцем» – таков же средний показатель для Евросоюза за 2019 г. (33,6%). <https://econs.online/articles/ekonomika/mir-samodostatochnykh-odinochek/>

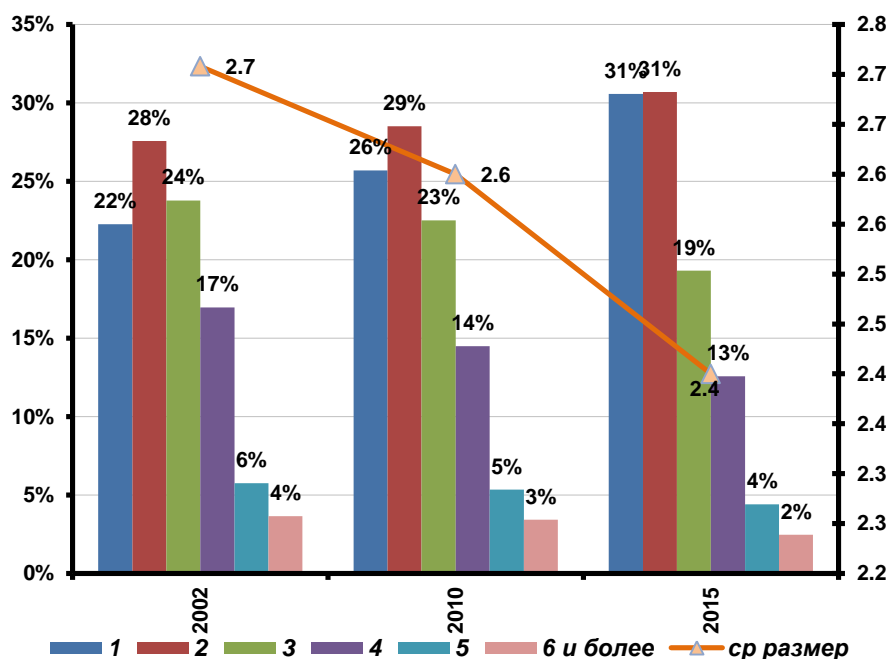


Рисунок 2. Распределение домохозяйств по количеству членов (в %) и средний размер домохозяйства (чел., правая шкала) по России по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., Всероссийской переписи населения 2010 г., Микропереписи населения 2015 г.

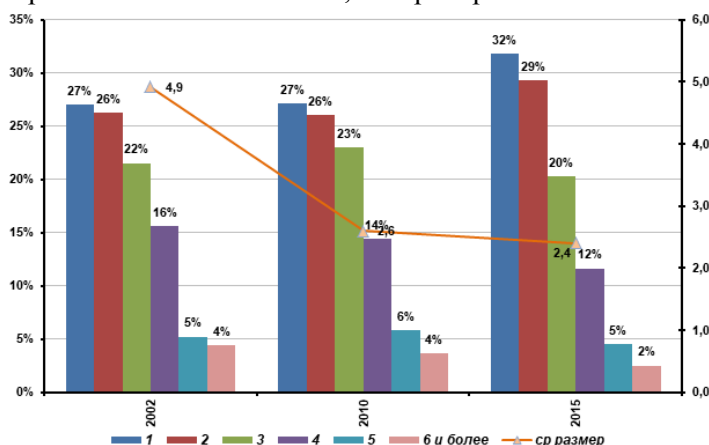


Рисунок 3. Распределение домохозяйств по количеству членов (в %) и средний размер домохозяйства (чел., правая шкала) по г. Москва по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., Всероссийской переписи населения 2010 г., Микропереписи населения 2015 г.

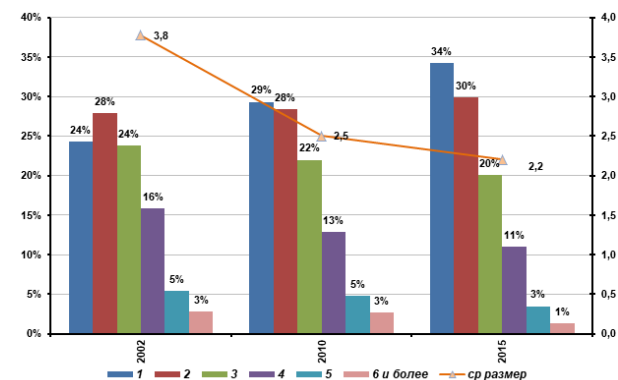


Рисунок 4. Распределение домохозяйств по количеству членов (%) и средний размер домохозяйства (чел., правая шкала) по г. Санкт-Петербург по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., Всероссийской переписи населения 2010 г., Микропереписи населения 2015 г.

Меры противодействия

Характеризовать демографическую политику – дело, явно выходящее за пределы настоящей работы. Но, по всей видимости, хотя бы в порядке дискуссии можно зафиксировать, что она должна быть по-разному сфокусированной для разных, в социально-экономическом отношении, групп регионов:

- ориентироваться на трех (-четырёх)детную семью в аграрных и аграрно-индустриальных регионах и основываться на прямых выплатах, «материнском капитале» и наделении приусадебными участками / сельхозинвентарем и «малой» техникой;

- ориентированную на двух-трехдетную семью в промышленных регионах. Выделение земельных участков для этой группы менее эффективно (разве что под дачи). Ключевыми ограничениями для повышения индустриальной рождаемости⁹ являются: обеспечение притока доходов в семью вообще, и женщине, на которую традиционно ложится основная нагрузка по воспитанию (отсюда – полезность материнского / отцовского капитала), в том числе через программы «цифровой» надомной занятости и переобучения женщин, а также, дополнительно страхование от потери доходов; решение «жилищной проблемы» без роста долговой нагрузки семей, возможно – через софинансирование государством улучшения жилищных условий при рождении детей (по аналогии с «жилищными сертификатами» для военнослужащих); поддержка получения (вторыми, третьими и последующими) детьми образования, в том числе дополнительного, как основы для социального лифта;

- ориентированная на создание семьи хотя бы с одним (-двумя?) детьми в «постиндустриальных» регионах. Здесь пока нет даже принципиальной ясности, как стимулировать рождаемость в новых условиях. Нигде в мире – и Россия вполне может «что-то придумать» первой.

*Материал подготовили
руководитель направления Белоусов Д.Р.
ведущий эксперт Сабельникова Е.М.*

⁹ Отметим, что в США беби-бум продолжался до рубежа 1950-60х годов, вполне в познеиндустриальной фазе развития. «Обвалило» рождаемость только формирование кредитной модели потребительского общества в 1970х годах