

Л. С. Ржаницына²

**О СОЦИАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТАХ И ПЛАНАХ
(К статье В. В. Путина «Строительство справедливости.
Социальная политика для России», раздел «Сбережение России»)**

Нельзя не согласиться с тем, что в общекультурном контексте политика сбережения народа, рост численности населения — самоценность жизни, необходимый ресурс развития, а отсюда и главная забота государства. Такой подход доминирует в социально-экономической политике и правовой системе *мирового сообщества*.

Это четко демонстрируют европейские страны, поддерживая институт семьи независимо от того, какая модель управления действует. Увеличение рождаемости для социал-демократической Норвегии так же важно, как и для президентской Франции. В итоге во Франции в 2011 году на одну женщину приходилось 1,96 ребенка, в Норвегии — 1,77, тогда как в России в нынешние, самые «урожайные» по репродукции годы — 1,6. Секрет заключается в значимости детей в поведенческих установках общества. Так, в Европейском Союзе 12–15 % многодетных семей, у нас — только 7 %. Причем по сравнению со многими западными странами Россия исторически была страной, где преобладали большие семьи.

² Главный научный сотрудник Института экономики РАН, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ. Автор более 300 публикаций, в т. ч.: «Женщины и рынок труда», «Проблемы уровня жизни трудящихся в России», «Прозрачный бюджет», «Цена труда — приоритет социально-экономической политики в России», «Трезвая экономика», «Сфера социальной незащищенности. Проблема улучшения обеспечения детей алиментами», «Россия: методология и практика программно-целевого гендерного бюджета», «Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве», «Социальная экспертиза городского бюджета», «Как сегодня живут пенсионеры» и др. Член экспертного совета Государственной Думы, эксперт ООН.

Новая Россия в 1990-е годы столкнулась с проблемой уменьшения населения. По демографическим тенденциям, факторам и решениям она находится в общем культурном мейнстриме: в данном аспекте мы больше европейцы, чем азиаты, для которых эти проблемы не столь остры. В связи с этим в нашей стране неизбежно воспроизводство того позитивного опыта, который нарабатывали именно западные соседи.

Отечественные демографы, так же как и европейские, считают, что депопуляции в России может противостоять рождение третьего ребенка. Между тем дети — фактор риска для материального положения семьи, профессиональной карьеры женщины. Поэтому, как указывает В. В. Путин в комментируемой статье, надо исключить ситуацию, когда рождение ребенка подводит семью к грани бедности. Это национальная задача на предстоящие 3–4 года. Тем более что 54 % бедных семей с доходом ниже прожиточного минимума — это семьи с детьми (по данным Росстата за 2010 г.). В результате потребность в решении демографических проблем выдвигает на передний план задачу помощи семьям с детьми.

Нужен комплекс мер в разных областях: заработная плата, занятость матери, детские дошкольные учреждения, медицинское обслуживание, жилье, пособия на детей, даже пенсия³. В этих сферах необходимо повысить вклад регионов в социальное управление, однако и Федерация должна увеличить свои инвестиции. Причем они должны быть сугубо адресными, чтобы был

³ Сейчас зачет в стаж для пенсии ограничен уходом за двумя детьми. Льготы по возрасту выхода на пенсию имеют мамы, воспитавшие пять (не трех!) детей, но не отцы. Никто об этом, кроме трехдетных мам, не говорит.

достигнут максимальный эффект. Целевой группой, судя по задаче преодоления демографического кризиса, должны стать в первую очередь многодетные семьи. Семья с тремя детьми должна рассматриваться в качестве базового типа семьи, получить режим наибольшего благоприятствования со стороны государства как самая привлекательная в системе культуры жизни. Что необходимо сделать в этом направлении?

По нашему мнению, прежде всего многодетная семья должна быть определена как особый объект управления, которым она пока не является. Несмотря на то что в европейских странах правовое регулирование устроено, как правило, с учетом фактора многодетности, в России в действующем законодательстве по социальной политике, социальному обслуживанию, пособиям многодетность нередко вообще не выделяется, в частности, в формате объекта трудной жизненной ситуации. Более того, законом данная категория не определена конкретно как семья с тремя детьми. Тема ограничивается всего лишь Указом Президента РФ 1992 года «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (в ред. Указа Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 250). Но он был рамочным, не содержал финансового обеспечения и поэтому, по сути, необязательным.

Сегодня необходимо принять федеральный закон «О государственной поддержке многодетных семей», который бы содержал распределение реальной ресурсной ответственности между Федерацией и регионами по обеспечению и поддержке таких семей.

Из будущих федеральных мероприятий в статье В. В. Путина предложено увеличить денежную помощь многодетным семьям путем введения в субъектах Федерации, в которых сохраняются негативные демографические тенденции (прежде всего центр, Северо-Запад), специального пособия семьям с доходами ниже средних при рождении третьего и последующих детей до достижения ими трехлетнего возраста в размере прожиточного минимума для ребенка — 7 тыс. руб. в месяц. При благоприятном экономическом развитии эти меры распространятся и на другие регионы. Регионы, имеющие хорошую бюджетную обеспеченность (Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край и т. п.), внесут существенный вклад в реализацию этой инициативы. Пока же превалируют бюджетодефицитные территории, где пособия просто мизерны — 90–200 руб. в месяц. В среднем по России в июне 2011 года эта сумма составляла 383 руб. в месяц. Инициатива В. В. Путина потребует не только дополнительных средств, но и нового подхода к закону о распределении ответственности в социальной сфере между центром и территориями (Федеральный закон РФ 1999 г. № 184, Федеральный закон РФ 2003 г. № 95, Федеральный закон РФ 2004 г. № 122 и др.). Но следует заметить, что расходы России на семейную политику в 2010 году составили 1,2 % ВВП, в ЕС даже в кризис — 2,2 %¹.

Вводя новое пособие, следует обратить внимание на ухудшение ситуации с уже действующими выплатами. Так, на предприятиях, испытывающих финансовые

¹ В отличие от ЕС, у нас нет информации о расходах для семей с детьми по жилищным дотациям, льготным налогам и услугам.

трудности, задерживают оплату материнских отпусков, и женщины хотели бы получать ее непосредственно от государственного Фонда социального страхования (кстати, данная общественная инициатива принадлежит петербургским женщинам). Некоторые мамы пострадали при пересмотре недавнего порядка начисления оплаты за родительский отпуск, что не соответствует высказанной на высоком уровне идее усиления поддержки семей с детьми. И это не единственное противоречие в принятых и проектируемых мерах².

Также важно, кто получит право на пособие: семья уже малообеспеченная или та, которая станет таковой с рождением третьего ребенка. Это важно, поскольку, во-первых, последующих детей, как правило, планируют, и намерение станет реальностью, если есть гарантии возмещения утраченного заработка. Во-вторых, от данного решения зависит целевая группа бенефициаров — мы стимулируем деторождение только в бедных семьях или в среднеобеспеченных тоже? В-третьих, процедура подсчета доходов по малообеспеченности не так проста. По закону надо учитывать не только доходы, но и имущество, землю, квартиру. Необходимо сохранить упрощенный порядок выплат на детей. А то московские чиновники собираются создать специальную службу социальных приставов, которые будут узнавать, не получили ли родители пособие на ребенка, скрыв что-либо из своего материального положения. Но во многих странах (в ФРГ, Австрии и т. д.) ежемесячное детское пособие получают все граждане — такой порядок принципиально отвечает Конвенции ООН о правах ребенка, которая провозглашает равные права всех детей.

Нам полезно воспринять из западной юриспруденции понятие «опека над ребенком», отражающее прогресс в культуре отношений. Так, в Австрии рожденные в браке дети находятся под общей опекой обоих родителей, оба супруга наделены одинаковыми правами и обязанностями по отношению к детям, их голоса в семье имеют одинаковый вес. Поэтому по всем вопросам, касающимся детей, они должны приходить к консенсусу. Даже в случае с внебрачным ребенком законодательство позволяет договориться о совместной опеке. Во всех случаях родитель имеет право на информацию о ребенке, общение с ним, право на посещение для предотвращения отчужденности между родителем и ребенком (что часто весьма проблематично в нашей стране).

Исходя из практики Организации экономического сотрудничества и развития, ЕС следует также обратить внимание на разведенные семьи, создать специальную государственную структуру («алиментная служба»), чтобы за счет повышения ответственности родителей сократить число детей, нуждающихся в государственной помощи по бедности. Схемы, предусматривающие специальные выплаты при уклонении родителей

² Хотя руководство страны против повышения пенсионного возраста, но этот вопрос продолжают активно обсуждать в связи с предстоящей пенсионной реформой. Подход слишком общий: одно дело — служащие, преподаватели, научные работники, журналисты, другое — доярки, крановщицы и т. п. К тому же исследования фиксируют проблему трудоустройства женщин на квалифицированную работу уже в 45 лет. Есть факты увольнений в предпенсионном возрасте. Что же будет с увеличением периода занятости?

от своих обязанностей, используются в большинстве стран (Австрия, Бельгия, Чехия, Дания, Франция, Германия, Норвегия, Польша, Испания и пр.). В Российской Федерации, по разным оценкам, в разведенных семьях сегодня живут примерно 3 млн детей, из них примерно половина — две трети либо вообще не получают содержания, либо получают его с доходов, размер которых намеренно скрывается или требует принудительного зарабатывания на алименты. Кстати, появление такой «службы» укрепило бы уверенность женщины в ее планах иметь ребенка.

Не менее важной, чем пособия, представляется специальная программа по первоочередному улучшению жилищных условий для семей с тремя и более детьми, скорее всего по типу жилищной программы для молодых семей или особого раздела в Федеральной целевой программе «Жилище» и в аналогичных региональных программах. Инструменты решений могут быть разнообразными — социальное жилье, доступное арендное жилье, софинансирование из трех источников (федеральный бюджет, территория, население), опыт на местах (к примеру, накопительные жилищные кооперативы в Белгородской области), льготная ипотека со списанием процентов при рождении детей, вклад бизнеса в обеспечение жильем своих работников с детьми, поощрение проектов дешевого строительства, предоставление земли (что уже реализуется) и пр. В связи с решением жилищного вопроса актуально предоставление права на материнский капитал на третьего ребенка, если он был уже получен на второго, а семья продолжает жить в ветхом, неустроенном жилье, вынуждена арендовать его и т. п.

Помощь в решении жилищных проблем во Франции входит в сферу ответственности системы касс семейных пособий, формируемых в основном за счет взносов работодателя, они распределяют около $\frac{3}{4}$ всего фонда социального жилья. В Швеции государство субсидирует многодетные семьи, чтобы отчасти компенсировать им расходы на квартирную плату. Там в связи с рождением ребенка при смене жилой площади на большую государство предоставляет семьям с низкими доходами дополнительное пособие, призванное компенсировать возросшие жилищные расходы. Размер государственной субсидии тем больше, чем больше в семье детей. Конечно, материнский капитал в России помогает решать жилищную проблему, что отменно. Но в этом законе нет не менее важной, чем жилье, потребности семьи — охраны здоровья ребенка. Можно было бы, воспользовавшись методом, изложенным в анализируемой статье, предусмотреть соответствующее право вначале для многодетных семей в демографически сложных регионах, а поняв эффективность, распространить на все остальные регионы в дополнение к квотам на высокотехнологическую медицину.

Здесь уместно сказать о миллионах семей, которым нужна поддержка другого рода — в использовании современных репродуктивных технологий по «производству детей» (вспомогательные репродуктивные технологии (ВРТ), включая экстракорпоральное оплодотворение (ЭКО), и т. п.), применяемых в Европе. По оценкам, в РФ 15–17 % бесплодных пар, 3–5 млн из них

хотели бы родить ребенка, но это малодоступный дорогой акт, учреждений недостаточно, квот, дотируемых за счет бюджета, немного. По данным, представленным на международной конференции, прошедшей в Санкт-Петербурге в сентябре 2011 года¹, существуют огромные очереди из желающих зачать «ребенка из пробирки». Однако показатель частоты ВРТ в РФ составляет всего 219 циклов на 1 млн людей², что значительно ниже по сравнению с аналогичным показателем в странах Европы, где частота ВРТ — 1500–2000 циклов. Причем одной из ключевых является финансовая проблема. В Москве самая большая очередь на ВРТ, потому что люди едут со всей страны, но не каждая семья имеет средства на дорогу, проживание в гостинице и пр. Более рациональным представляется увеличение средств бюджета на эти цели. Если мы так активно строим перинатальные центры, то почему бы не использовать дополнительный фактор рождаемости с учетом помощи бесплодным мужчинам и женщинам? Несмотря на нынешние скромные бюджетные затраты на ЭКО, в 2010 году, согласно отчету Минздравсоцразвития, родилось почти 15 тыс. младенцев. В. В. Путин считает отрядным факт спасения медициной 11 тыс. малышей, сокращения младенческой смертности: «Мы развиваем высокотехнологичную помощь, делая ее максимально доступной, хотя и здесь, конечно, еще очень много проблем, недофинансирование, считаю, еще большее, и наши медицинские учреждения могли бы оказывать эту высокотехнологичную помощь в большем объеме, имей они достаточное финансирование»³.

Необходимость инвестиций в улучшение демографической ситуации понятна. Однако не менее важно то, что предложения В. В. Путина отвечают главной позиции западного мира в данной сфере — возможно успешно сочетать родительство и профессиональную деятельность: гибкий трудовой график, дистанционная занятость и т. п. (в Госдуме принимаются соответствующие поправки в Трудовой кодекс РФ). Кроме того, женщина, выходящая на работу после декретного отпуска, должна получить новые возможности дополнительного профессионального обучения (в том числе за счет материнского капитала). Такая работа была начата службой занятости по программе содействия снижению безработицы в кризис 2008–2009 годов, и она могла бы быть расширена, если бы работодателю, принимающему работницу с детьми после переобучения, государство оказывало бы необходимое содействие (по типу известной французской практики субсидирования приема молодежи или подобной московской практики по отношению к увольняемым). Упомянем также проводимый в Москве эксперимент поощрения работодателя, который создает на предприятиях благоприятный режим для работающих мам. Это, вероятно, могло бы

¹ XXI Международная конференция «Репродуктивные технологии сегодня и завтра», организованная Российской ассоциацией репродукции человека (РАРЧ).

² Данные за 2008 год.

³ 15 февраля 2012 года. Выступление Председателя Правительства РФ В. В. Путина в Набережных Челнах на совещании в режиме видеоконференции по вопросам реализации демографической политики и региональных программ модернизации здравоохранения.

содействовать принятию закона о предоставлении работающей многодетной маме сокращенной рабочей недели с полной оплатой, который недавно был отвергнут Думой.

Вместе с тем для того чтобы женщина работала (а сегодня семейный бюджет обеспечивают двое: муж и жена), особое значение приобретает решение проблемы наличия детских учреждений. Это осознали и реализовали во Франции как фактор гендерного равенства, с одной стороны, и стартового «лифта» для будущего поколения — с другой. В России пока больше говорят об этом: в очереди на место в детском дошкольном учреждении стоят более 2 млн детей. Причем если от трех до семи лет местом обеспечиваются 80 % дошколят, то в яслях испытывается большой недостаток. Во Франции, например, где лучший показатель рождаемости в Европе, именно обеспечение детскими учреждениями малышей рассматривается как ключевой момент поддержки занятости женщин и желания рожать. На повестке дня — стимулирование нетрадиционных форм ухода и присмотра за детьми (к примеру, семейный детский сад, кооперативный, частный ведомственный сад). В зарубежной практике имеется свой опыт в этой сфере. Эстония в законе о социальном обеспечении предлагает персональный присмотр за детьми вне обычного рабочего времени. Некоторые местные органы самоуправления оказывают родителям поддержку, например при оплате услуг за присмотр за детьми: выплачивается пособие, заключается договор о порядке оплаты услуги.

По нашему мнению, государственная поддержка нужна тем семьям, где трудоспособные родители не могут достаточно заработать на себя и ребенка по объективным обстоятельствам (здоровье, большое число

иждивенцев, отсутствие рабочих мест, неадаптированное образование, конфликты и т. п.). Здоровое, экономически активное население должно жить на свою заработную плату. Но требуются условия для самообеспечения. В этом смысле предложение В. В. Путина создать 25 млн высокотехнологических и высокооплачиваемых мест (как он отмечает, со средней заработной платой в конце текущего десятилетия 40 тыс. руб.) крайне актуально.

Сколько детей (по стандартам нормального уровня жизни) может содержать работник сейчас и в будущем? Наука предлагает обосновать это путем расчетов нормативной обеспеченности товарами и услугами на первичном уровне вхождения в средний класс, что принципиально отлично от физиологического прожиточного минимума, соответствует структуре индивидуального и общесемейного потребления западных стран с современным образом жизни для взрослого и ребенка. Такие стандарты уже разработаны: стандарт экономической устойчивости (СЭУ) семей с детьми (Институт экономики РАН), восстановительный бюджет (ФНПР) и др. Примерный расчет СЭУ по действующим ценам для трехдетной семьи в настоящем показал, что родитель должен зарабатывать на ребенка плюс 0,8 к собственным расходам, таким образом, в 2–2,5 раза больше прожиточного минимума. Здесь хочется подчеркнуть: *ни в одном экономически успешном государстве мира не практикуется политика регулирования доходов населения, ориентированная на прожиточный минимум для начисления зарплат, пенсий, пособий, — только для поддержки бедных и особо нуждающихся. И для России культура бедности тоже, наконец, должна остаться в прошлом.*