



«13» сентября 2018 г.

ЭС- 265-09-18

О паспорте национального проекта «Демография»

Рассмотрев подготовленный Минтрудом России проект паспорта национального проекта «Демография», эксперты рабочей группы «Социальная политика и повышение качества социальных услуг» Экспертного совета при Правительстве РФ отмечают следующее.

1. Паспорт Национального проекта «Демография» (далее — демографический проект) направлен на достижение целей национального развития, предусмотренных Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — майский указ), прежде всего:

а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году — до 80 лет).

Эти важнейшие для реализации демографического проекта цели не включены в раздел 2 паспорта проекта «Цели, целевые показатели и дополнительные показатели национального проекта». Кроме них, в паспорте проекта не нашли отражение другие цели национального развития, достижение которых существенно влияет на рост рождаемости, снижение смертности и увеличение численности населения страны, в частности:

в) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

г) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;

д) улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно.

Отсутствие в разделе 2 целей национального развития, прежде всего ключевой цели — достижения естественного прироста численности населения страны, — ставит под сомнение вероятность исполнения майского указа, даже при достижении целевых показателей, включенных в паспорт проекта. Из паспорта проекта и пояснительной записки не ясно, в каком году будет обеспечен устойчивый естественный прирост населения, как повлияют на снижение бедности населения меры финансовой поддержки семей при рождении детей, создание яслей и повышение занятости родителей, сокращение смертности населения в трудоспособном возрасте, как повлияет на повышение ожидаемой продолжительности жизни реализация федеральных программ в сфере здорового образа жизни, сколько семей улучшит жилищные условия за счет софинансирования жилищных (ипотечных) займов (кредитов).

Предложение:

1.1. Доработать раздел 2 паспорта национального проекта «Цели, целевые показатели и дополнительные показатели национального проекта», включив в него цель «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации», а также другие цели национального развития: «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет», «Рост доходов и снижение уровня бедности семей с детьми, улучшение жилищных условий семей с детьми».

2. В настоящее время на федеральном уровне действуют Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года и соответствующие планы мероприятий по их реализации. Данными документами определены основные принципы, целевые показатели демографической политики, в том числе миграции с учетом региональной дифференциации и необходимости опережающего демографического развития Дальнего Востока. В сфере семейной политики, поддержки детей, женщин и граждан старшего поколения действуют Концепция государственной семейной политики на период до 2025 года, Стратегия действий в интересах старшего поколения на период до 2025 года, Стратегия действий в интересах женщин на период до 2025 года с соответствующими планами мероприятий по их реализации, а также план основных мероприятий на 2018–2020 годы в рамках Десятилетия детства.

По системе целей и целевых показателей, задач и мероприятий данные документы в значительной степени совпадают с представленными в демографическом проекте, но из его паспорта не ясно, как будет обеспечиваться совместная реализация действующих документов и демографического проекта, какими документами в приоритетном порядке руководствоваться на региональном уровне, какие цели и целевые ориентиры будут приоритетными в предстоящий период, как будет обеспечиваться долгосрочное выполнение данных концепций и стратегий, если большинство планов мероприятий по их реализации завершается в 2020 году. Поскольку в паспорте национального проекта отсутствует раздел с описанием механизма реализации, вопрос о приоритезации стратегических документов остается открытым. Данная ситуация будет воспроизводиться и на региональном уровне.

В разделе 4 паспорта национального проекта «Задачи и результаты национального проекта» предусмотрен мониторинг достижения показателей федеральных проектов, но отсутствует пункт о мониторинге достижения целей и показателей национального проекта, а также действия в случае, если показатели не будут достигнуты, корректировке показателей, принятии дополнительных мер. Данная функция контроля и обратной связи является частью механизма управления и должна быть определена, поскольку создает возможность гибкого реагирования на возникающие трудности при реализации проекта и достижении конкретных показателей.

Предложение:

2.1. Разработать раздел «Механизм реализации национального проекта» с описанием условий (модели) совместной реализации демографического проекта и других федеральных концепций, проектов и программ.

2.2. Включить пункты о мониторинге достижения целей и показателей национального проекта в раздел 4, с описанием процедуры контроля и корректировки показателей, задач, плана мероприятий, финансирования в разделе «Механизм реализации национального проекта».

3. Эксперты отмечают, что при заданном в разделе 2 суммарном коэффициенте рождаемости СКР=1,7 детей на женщину к 2024 году, даже при одновременном достижении ожидаемой продолжительности жизни ОПЖ=78 лет, не обеспечивается достижение устойчивого естественного

роста численности населения, обозначенного Президентом Российской Федерации не только в майском указе, но и в предвыборном президентском послании и инаугурационном выступлении в качестве ключевого ориентира политики сбережения и продолжения народа России.

Об этом свидетельствует, в частности, демографический прогноз Росстата до 2035 года (последнее обновление 22.02.2018 г.), в соответствии с которым достижение естественного прироста населения возможно только при реализации высокого варианта прогноза, параметры которого в 2024 году составят СКР=1,928; ОПЖ=76,73. Ни средний, ни тем более низкий варианты прогноза не обеспечивают естественный прирост в перспективе до 2035 года. При высоком варианте прогноза Росстата естественная убыль (отрицательный естественный прирост) населения РФ в 2017 году составляет 72,3 тыс. чел. По факту естественная убыль в 2 раза выше - 135,8 тыс. чел. В высоком варианте прогноза Росстата в 2018 году запланирован естественный прирост населения на уровне 22,5 тыс. чел. при СКР 1,753. Но в 1 полугодии 2018 года естественная убыль уже выросла до 164,1 тыс. чел., что выше на 37%, чем в 1 полугодии 2017 года, а родилось всего 782,7 тыс. детей, что ниже планируемых прогнозных показателей не только высокого, но даже низкого варианта прогноза Росстата (в 2018 году высокий вариант предусматривает рождение 1788,6 тыс. детей, низкий – 1655,5 тыс. детей). Следовательно, для достижения естественного прироста населения в рамках майского указа нужно ориентироваться на более высокие показатели СКР, тем более, что достижение ОПЖ=78 в 2024 году является амбициозной и сложно реализуемой задачей, а уровень СКР=1,7 находится намного ниже установленных другими документами.

Так, достижение СКР=1,95 в 2025 году предусмотрено в Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351). В Указе Президента РФ №606 от 07.05.2012 г. «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» предусмотрено повышение к 2018 году суммарного коэффициента рождаемости до 1,753. И этот уровень был превзойден уже в 2014 году, когда СКР=1,77. Только в 2017 году он снизился до уровня 1,62, в связи с многолетним падением реальных доходов населения. Но планируемый рост за 6 лет СКР на уровне 1,6-1,7 означает не просто стагнацию, а намеренное ослабление уровня репродуктивного потенциала в настоящем и в будущих поколениях, формирование новой «демографической ямы» к 2040-2050 годам. Поскольку даже по данным Выборочного исследования репродуктивных

планов населения Росстата в 2017 году желаемое число детей у женщин составило 2,17, а ожидаемое - 1,89.

Расчеты, выполненные экспертами АНО «Институт научно-общественной экспертизы» совместно с демографической лабораторией РАНХиГС, показывают, что возвращение к параметрам устойчивого естественного прироста численности населения РФ возможно в течение ближайших 3-4 лет, если ориентироваться на достижение в 2024 году более высоких уровней СКР=1,95-2,05 детей на женщину при ОПЖ=78 лет к тому же сроку.

Увеличение суммарного коэффициента рождаемости до уровня выше 2 детей на женщину за 5-6 лет вполне реально, что показывает опыт Сахалинской области, где СКР вырос за 2011-2016 годы с уровня 1,56 до уровня воспроизводства населения – 2,16.

Предложение:

3.1. Пересмотреть в разделе 2 повышение уровня СКР до 1,95-2,05 к 2024 году и перенести достижение уровня СКР=1,7 на 2019 год.

4. Объем финансирования национального проекта с учетом корректировки составит - 3 043 254,2 млн. руб., в том числе 2 951 796,2 млн. руб. из федерального бюджета. При этом в разделе 5 «Финансовое обеспечение реализации национального проекта» предусмотрены следующие объемы финансирования федеральных проектов на период 2019-2024 годы:

- «Финансовая поддержка семей при рождении детей» - 2 681 742,6 млн. руб.
- «Создание яслей — содействие занятости женщин» - 159 484,7 млн. руб.
- «Старшее поколение» - 99 017,2 млн. руб.
- «Укрепление общественного здоровья» - 3 678,0 млн. руб.
- «Спорт — норма жизни» - 99 331,7 млн. руб.

Основные объемы инвестиций предусмотрены по первым двум федеральным проектам, которые имеют прямое отношение к поддержке семей с детьми с общим объемом финансирования – 2 841 227,3 млн. руб. В том числе 2 764 841,5 млн. руб. (97,3%) из федерального бюджета, что составляет в среднем 460 806,9 млн. руб. в год. Объемы инвестиций в 2019

году составят 536 412,5 млн. руб. В том числе из федерального бюджета 515 389 млн. руб., что соответствует 0,48% ВВП (прогноз Минэкономразвития ВВП на 2019 год – 106 154 млрд. руб.). Данный уровень ниже уровня расходов из федерального бюджета на семейную политику, рассчитанных Государственной Думой Российской Федерации в рамках семейно-детского бюджета, который на уровне предыдущих лет составлял 0,5–0,6% ВВП. Эксперты отмечают, что существующий уровень расходов в несколько раз ниже ориентира, определенного в Указе Президента РФ от 14.05.1996 № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» — не менее 2,2% ВВП, а также уровня расходов стран с успешной демографической политикой в сфере рождаемости — 3-5% ВВП.

Анализ структуры расходов показывает, что 92% расходов финансовой поддержки семей направлены на поддержку рождения первого и второго ребенка, из которых 85% составляют средства программы материнского (семейного) капитала (далее – МК). Доля поддержки рождения третьего ребенка и последующих детей, которые вносят существенный вклад в повышение рождаемости, не превышает 8%, в то время как в странах с успешной демографической политикой на поддержку семей с тремя и более детьми приходится 40-50% всех расходов на семейную политику. Очевидно, что при нынешнем состоянии региональных бюджетов только обеспеченные регионы могут позволить самостоятельное финансирование дополнительного комплекса мер поддержки многодетных семей.

В основном поддержка рождения третьего ребенка и многодетных семей (бесплатные земельные участки, региональный материнский капитал, ежемесячные выплаты до 3 лет) позволила повысить СКР за 2011-2015 годы с 1,58 до 1,77 и обеспечить естественный прирост населения в 2013-2015 гг. В Сахалинской области, за счет существенного объема дополнительных мер поддержки многодетных семей, начатых в то же время за 2011-2016 гг. обеспечен уровень устойчивого расширенного воспроизводства населения, а число многодетных семей увеличилось в 2 раза.

Меры поддержки многодетных семей необходимо объединить в рамках отдельного федерального проекта с условным названием «Многодетная страна». С учетом структуры расходов на поддержку семей с детьми объем финансирования данного федерального проекта должен

составить не менее 400-450 млрд. руб. в год (примерная стоимость программы МК).

Эксперты отмечают, что нынешний уровень и структура расходов на поддержку семей с детьми не соответствует ожидаемым целям роста рождаемости и устойчивого прироста численности населения, а, ориентируясь только на рост ожидаемой продолжительности жизни и замещение низкой рождаемости миграцией, стареющая вымирающая страна потеряет национальную идентичность уже в ближайшем будущем. В частности, академик и директор ЦНИИОИЗ Минздрава России В.И.Стародубов, стоявший у истоков демографической политики России, отмечает: «Вплоть до этого года тренды по рождаемости были положительные, сейчас этот показатель, вероятнее всего, будет падать, что связано в первую очередь с отсутствием тех социальных мер, которые бы стимулировали рождение третьих и четвертых детей в семьях. К сожалению, многие мероприятия не получили должного развития, переосмысления – и остались на том уровне, что закладывался в 2004 2005 годах»¹.

Предложение:

4.1. Предусмотреть поэтапное ежегодное увеличение инвестиций на поддержку семей с детьми в рамках национального проекта с нынешнего уровня до 3-4% ВВП к 2024 году с учетом расходов регионов.

4.2. Разработать в рамках национального проекта новый федеральный проект «Многодетная страна», с включением в него мер поддержки рождения третьего и последующих детей и многодетных семей.

5. Демографический проект включает в себя пять федеральных проектов, соответствующих демографическим задачам майского указа: «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Создание яслей — содействие занятости женщин», «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Спорт — норма жизни» (краткие названия). Федеральные проекты представлены как самостоятельные проекты, но достижение их результатов также связано с реализацией других национальных проектов и программ. В частности, федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей» предусматривает государственное субсидирование жилищных (ипотечных) кредитов

¹ Источник Vademecum №13-14, 2018.

(займов) семьям с двумя, тремя и более детьми, что способствует реализации национального проекта «Жильё и городская среда». Федеральный проект «Создание яслей - поддержка занятости» способствует реализации национальных проектов в сфере экономики «Производительность труда и поддержка занятости», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Федеральные проекты «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Спорт — норма жизни» способствуют достижению целевых показателей национального проекта «Здравоохранение». Однако степень взаимного влияния проектов не формализована ни в оценке достижения целевых показателей, ни в качественном выражении. Учитывая, что комплекс федеральных проектов будет дополнен аналогичными проектами на региональном уровне, но с учетом региональной специфики, описание взаимного влияния проектов позволило бы регионам также учитывать взаимосвязь проектов, целевых показателей и задач. Такой подход создает дополнительные возможности для организации межведомственной и межуровневой координации при реализации проектов, прежде всего демографического проекта.

Предложение:

5.1. Дополнить раздел 2 описанием взаимного влияния целевых показателей национальных и федеральных проектов, разработать соответствующие методические рекомендации для разработки региональных демографических проектов.

6. Эксперты также отмечают отсутствие в демографическом проекте федерального проекта в сфере миграционной политики, которая оказывает существенное влияние на процессы воспроизводства и продолжительности жизни населения, демографическую устойчивость регионов и поселений Дальнего Востока и Крайнего Севера.

Даже обеспечение устойчивого прироста численности населения России не обеспечит демографического благополучия и геополитической стабильности при сохраняющейся тенденции миграционного оттока населения из регионов Дальнего Востока и ориентации внутренней и внешней миграции на несколько субъектов страны, прежде всего региональные агломерации городов федерального значения.

Федеральный проект должен содержать не только дополнительные меры по повышению качества жизни населения в регионах с повышенным уровнем миграционного оттока, но также меры, регулирующие миграционную активность в регионах с повышенным уровнем миграционной привлекательности.

Предложение:

6.1. Разработать в рамках демографического проекта федеральный проект с рабочим названием «Миграционная политика».

6.2. Предусмотреть в рамках данного федерального проекта меры бюджетного стимулирования регионов и поселений с неблагоприятной демографической ситуацией.

6.3. Предусмотреть в рамках данного федерального проекта поддержку проектов по улучшению демографической ситуации в малых городах и поселениях.

6.4. Включить в раздел 2 паспорта национального проекта «Цели, целевые показатели и дополнительные показатели национального проекта» показатели миграционного прироста населения в Российскую Федерацию и сокращения миграционного оттока из регионов Дальнего Востока.

7. В связи с включением в демографический проект цели повышения ожидаемой продолжительности здоровой жизни, эксперты считают целесообразным включить в него меры по совершенствованию государственной политики по профилактике рисков и снижению уровня инвалидизации населения, в том числе по программам ранней помощи, а также повышения инклюзивности для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Предложение:

7.1. Дополнить паспорт демографического проекта мерами, направленными на профилактику рисков и снижение уровня инвалидизации населения и повышения уровней доступности и инклюзивности для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

8. По мнению экспертов, ряд важных показателей и результатов национального проекта может быть достигнут не только за счет

финансовых мер поддержки семей с детьми и старшего поколения, но популяризации семейных ценностей, общественного благополучия и здоровья (не только физического), сплочения поколений, установки на позитивное будущее. Не менее важным фактором успеха, чем финансирование, является формирование механизмов партнерства государства, семьи, бизнеса и некоммерческих организаций по реализации федеральных проектов, поддержке работников с семейными обязанностями, программ общественного здоровья на предприятиях, в организациях, местных сообществах. Только сотрудничество государства и гражданского общества, включение традиционных религий в проекты демографического развития, ориентация на благополучную многодетную семью, приведет к успеху в реализации национального проекта и достижению его главной цели – сбережению и преумножению народа.

Семья с большим числом детей, к которой сегодня еще встречается негативное отношение, должна стать предпочитаемой социальной нормой, смыслом и целью национальной жизни.

В связи с объявленным Президентом России с 2018 года Десятилетием детства, предлагается разработать отдельный федеральный проект по данному направлению в рамках демографического проекта.

Предложение:

8.1. Разработать в рамках национального проекта федеральный проект «Десятилетие детства: партнерство в интересах семей и детей» с комплексом мер, посвященных межсекторальному партнерству в сфере поддержки семей с детьми, работников с семейными обязанностями, общественного здоровья и благополучия, укрепления института семьи и популяризации духовно-нравственных традиций семейных отношений, пропаганде психологического здоровья.

Прошу Вас учесть предложения и замечания членов рабочей группы Экспертного совета «Социальная политика и повышение качества социальных услуг» при доработке паспорта приоритетного проекта «Демография» и паспортов федеральных проектов, входящих в него.

Член Экспертного совета при
Правительстве Российской Федерации

С.И.Рыбальченко

Список экспертов, принимавших участие в подготовке экспертного заключения на паспорт национального проекта «Демография»

- | | |
|--------------------------------------|--|
| 1. Волосовец
Татьяна Владимировна | Директор ФБГНУ «Институт изучения детства, семьи и воспитания Российской академии образования» |
| 2. Воронова
Марина Владимировна | Директор ООО "Институт инновационных технологий", Президент Саморегулируемой межрегиональной ассоциации дошкольных организаций, Председатель Общественного движения "Родители за здоровое поколение" |
| 3. Елизаров
Валерий Владимирович | Заведующий лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова |
| 4. Ефремов
Игорь Александрович | Научный сотрудник лаборатории Демографии и человеческого капитала РАНХиГС |
| 5. Зубкова
Татьяна Сергеевна | Ведущий специалист отделения профилактики факторов риска ФГБУ "Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения» Минздрава России |
| 6. Каткова
Ирина Петровна | Главный научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, профессор, д.м.н. |
| 7. Комкова
Светлана Сергеевна | Руководитель отдела специальных проектов и программ АНО «Центр прикладных исследований и программ» |
| 8. Олескина | Директор благотворительного фонда помощи |

- Елизавета Александровна пожилым людям и инвалидам "Старость в радость"
9. Попович
Лариса Дмитриевна Национальный Исследовательский
Университет Высшая школа экономики,
Директор Института экономики
здравоохранения
10. Починок
Наталья Борисовна Ректор Российского государственного
социального университета, доктор
экономических наук
11. Ростовская
Тамара Керимовна Д.с.н., профессор, зам.директора ИСПИ РАН,
зав.кафедрой социальной педагогики и
организации работы с молодежью РГСУ
12. Рыбальченко
Сергей Игоревич Генеральный директор АНО "Институт
научно-общественной экспертизы"
Руководитель рабочей группы
13. Самородов
Вадим Юрьевич Руководитель программ Благотворительного
фонда Елены и Геннадия Тимченко
14. Халтурина
Дарья Андреевна Заведующий отделением профилактики
факторов риска ФГБУ "Центральный научно-
исследовательский институт организации и
информатизации здравоохранения»
Минздрава России, Председатель правления
РОО "Совет по общественному здоровью и
проблемам демографии"
15. Эпштейн
Михаил Маркович Президент Общероссийской общественной
организации "Федерация профессионального
рукопашного боя", Вице-президент
Общероссийской общественной
физкультурно-спортивной организации
"Федерация боевого самбо России"