

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА
И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ В РОССИИ**

*АРТЮХОВ Андрей Викторович - кандидат технических наук, доцент,
заместитель губернатора Тюменской области.*

Термин "семейная политика" стал употребляться в нашей литературе сравнительно недавно - в 70-е годы. В 90-е годы внимание политиков и ученых к проблемам семьи возросло. Следует отметить работы А.И. Антонова, В.Н. Архангельского, А.Г. Вишневецкого, С.В. Дармодехина, В.В. Елизарова, Л.П. Кукса, М.С. Мацковского, В.М. Медкова, Н.М. Римашевской и др. Напомним, что в 1993 г. была принята Концепция государственной семейной политики Российской Федерации, а в 1996 г. Президент Российской Федерации подписал Указ "Об основных направлениях государственной семейной политики" [1]. В России современная семейная политика - результат длительного развития, начавшегося с ограниченных мер по защите матери и ребенка и направленного в сторону комплексной деятельности государства по поддержке института семьи в целом.

В семейной политике заметно влияние двух теорий: одна подчеркивает роль социально-экономических факторов в развитии семьи, другая - роль конфликтов участников общественно-политического процесса. Согласно первой теории, называемой индустриализационной, изменения экономической среды (например, индустриализация, урбанизация) создают новые потребности. Социально-экономическая и демографическая среды обитания семьи являются главными движущими силами в развитии государственной семейной политики. Снижение рождаемости, рост численности малоимущих семей, гендерные вопросы заставляют органы государственной власти во всем мире расширять и реформировать систему поддержки семьи. Теория конфликтов рассматривает в качестве главной движущей силы конфликт между участниками политического процесса. Деятельность политических партий, общественных организаций, публикации ученых могут привлекать внимание к проблемам семьи и заставить органы государственной власти более активно действовать по поддержке семьи. Политика, по определению Э. Гидденса, - "это средство, к которому власть прибегает для осуществления своих целей" [2]. Какие цели в отношении объекта политики - семьи - преследует власть в разных странах мира, какие средства использует для достижения желаемого результата?

Анализ отечественной и зарубежной литературы, нормативно-правовых актов по вопросам семьи показывает, что семейная политика в разных государствах имеет различные главные цели. В то время как во Франции, например, основная цель ее - повышение рождаемости, в странах Северной Европы - достижение равенства прав и возможностей мужчин и женщин, в южноевропейских странах - поддержка молодых семей. Правительства США и Великобритании не включают ее в сферу своей ответственности. Китайское руководство в 1979 г. провозгласило "политику однодетной семьи". Для поощрения такой семьи разработана система льгот (лучшее обеспечение жилплощадью, бесплатное образование и медицинское обслуживание). Для городских жителей однодетная семья должна стать нормой, в сельской же местности разрешается обзаводиться вторым ребенком, а иметь третьего большинству жителей запрещено. Нарушители подвергаются денежным штрафам, к ним применяются меры административного воздействия. Так, за рождение третьего ребенка родителям снижают зарплату. Пропаганда малой семьи проводится правительственными и общественными организациями Индии [3]. В стране создана сеть кон-

сульятий, пунктов добровольной стерилизации. Семейная политика под лозунгом "Хорошая семья - небольшая семья" привела к резкому падению в 70-е годы престижа партии Индийский национальный конгресс и сына И. Ганди - Санджая Ганди, который был одним из организаторов кампании по сокращению рождаемости методом стерилизации. Вместе с тем, в Индии действуют определенные правила, в частности, запрещающие служащим государственной администрации иметь более трех детей.

Что касается России, то, учитывая катастрофическое падение численности населения в стране (только за 1999-2000 гг. оно уменьшилось на 1512,4 тыс. человек), главной целью государственной семейной политики, на наш взгляд, должно стать создание благоприятной атмосферы для семьи, в которой супруги хотят заводить и воспитывать детей. Мы разделяем положение, высказанное А.И. Антоновым и В.М. Медковым, что "в качестве основной модели семьи, поощряемой государством, мы видим полную семью с 3-4 детьми" [4].

В определении государственной семейной политики, данном в Указе Президента Российской Федерации, сказано, что она направлена "на улучшение условий и повышение качества жизни семьи". Такой подход к семейной политике в современной России, когда около трети населения имеет доходы ниже прожиточного минимума, объясним, но, на наш взгляд, является частичным и отражающим текущую ситуацию в стране. В большинстве развитых стран несмотря на то, что качество жизни там достаточно высокое, также происходит снижение рождаемости, уменьшение числа детей в семье, увеличение числа неполных семей, рост числа семей с двумя работающими супругами. Так, в Норвегии с каждым годом увеличивается число одиноких матерей с детьми. Если в 1989 г. они составляли 15,7% от всех семей с детьми, то в 1997 - 19,3% [5]. В Дании число неполных семей с детьми в возрасте до 15 лет в 1981 г. было 18%, а в 1990 г. увеличилось до 21% [6]. Эти и многие другие подобные примеры развития семьи в индустриально развитых странах дают основание считать, что в обозримом будущем в России полная семья с 3-4 детьми вряд ли станет нормой. Тем не менее, государство должно начать осуществлять конкретную и понятную для населения протекционистскую политику по отношению к полной семье с 3-4 детьми. По мнению А.И. Антонова и В.М. Медкова, "самым мощным фактором семейной дезорганизации явилось вовлечение в производство других, помимо мужчин, членов семьи - женщин и детей - с целью понижения стоимости рабочей силы". На основании этого делается вывод, что "государство должно стремиться к возрождению ситуации "однодоходной семьи", когда доход одного взрослого члена семьи является достаточным для нормальной жизнедеятельности семьи, включая рождение и социализацию нескольких детей" [4]. Представляется, что данный вывод справедлив, но развитие ситуации по такому сценарию маловероятно. Как уже отмечалось, в индустриально развитых странах число семей с двумя работающими супругами увеличивается, что объясняется не только необходимостью решения проблем материального характера, но и ростом потребностей. Исторически закономерное расширение и возвышение потребностей людей ведет к расширению круга общественных услуг, в которых нуждается человек, и повышению его требований к их качественному содержанию. Кроме этого, можно назвать еще ряд причин, по которым многие женщины предпочитают работать: получение удовлетворения от профессии, расширение возникающих на работе социальных контактов, желание иметь собственный доход. Например, в Швеции именно достижение равенства прав и возможностей между мужчинами и женщинами является одним из важнейших элементов семейной политики. Шведское законодательство по вопросам семьи претерпело в последнее время значительные изменения, чтобы обеспечить право и возможность женщинам работать, несмотря на брак и материнство.

Проведенные социологические исследования, в том числе и автором (см.: "Социологические исследования". 2001. № 4), выявили следующие факторы, оказывающие наибольшее влияние на решение супругов о том, сколько детей им заводить: жилищные условия, материальные возможности семьи, а также социально-экономическая ситуация в стране, регионе и в поселении, в котором проживает семья. Ко второй по значимости группе факторов относятся: стоимость ухода за детьми, доступность качественных детских учреждений, условия работы супругов и гибкость рабочего графика, отпуск по уходу за ребенком. Никто из респондентов в числе факторов не назвал детское пособие и пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, что, по-видимому, объясняется их малыми размерами. Таким образом, существующая система пособий в Российской Федерации не может быть отнесена к эффективным мерам семейной политики, побуждающим семейные пары заводить детей.

В то время как некоторые исследователи считают, что семейная политика может оказывать влияние на демографические тенденции, другие полагают, что колебания уровня рождаемости подвержены прежде всего влиянию экономических, культурных и социальных факторов. По их мнению, семейная политика может быть одним из многих факторов, воздействующих в конкретный исторический период на семью и оказывающих влияние на ее

поведение, которое может быть ожидаемым или нет. Подобная недооценка роли семейной политики, возможно, объясняется тем, что в большинстве стран под этим термином вместо всеобъемлющей, четкой и скоординированной политики скрывается конгломерат законов, мер, Льгот, практически никак не связанных друг с другом.

Важным способом реализации семейной политики является законотворческая деятельность, направленная на поддержку семьи. В определении государственной семейной политики, данным С.В. Дармодехиным [7], верно сказано, что "система комплексной деятельности государства, направленная на социальный институт семьи, осуществляется на основе правового регулирования ее отношений с государством". В этом направлении первоочередной задачей является принятие "многострадального" Федерального закона "О государственной поддержке многодетных семей", который расширяет и конкретизирует права и льготы, предоставляемые в качестве мер государственной политики многодетным семьям. Если государство действительно стремится изменить негативные тенденции в демографических процессах, права и льготы, установленные законодательно, необходимо предоставлять всем многодетным семьям, а не только тем, у которых среднедушевой доход меньше величины прожиточного уровня. Такой подход оправдан, по крайней мере, до тех пор, пока ситуация не начнет изменяться в лучшую сторону. Особое значение имеют положения, в которых говорится о разовых льготных кредитах или беспроцентных займах на строительство или приобретение жилья, а также о предоставлении многодетным семьям жилых помещений в первоочередном порядке бесплатно в домах государственного и муниципального жилищных фондов. По нашему мнению, необходимо в данный Федеральный закон внести дополнение, согласно которому супружеской паре, получившей льготный кредит на приобретение или строительство жилья, не нужно будет его возвращать при рождении трех и более детей.

Как отмечено выше, жилищные условия являются одним из самых важных факторов, влияющих на создание благоприятной атмосферы для семьи, в которой супруги хотят заводить и воспитывать детей. Поэтому целесообразно принять отдельный закон или другой нормативно-правовой акт о мерах государственной поддержки семей (особенно молодых, так как в Российской Федерации 80% детей рождается в семьях, где возраст матери до 30 лет) для решения жилищной проблемы. При разработке Концепции демографической политики на период до 2015 г., которая должна быть утверждена Указом Президента, планируется применение новых кредитных технологий для поддержки молодой семьи. Погашение кредита на приобретение жилья будет зависеть от количества детей, рожденных в семье. Если молодая супружеская пара родила одного или двух детей, то ей необходимо будет вернуть только часть суммы, а если троих, то кредит можно не возвращать. Будем надеяться, что эти планы в ближайшее время осуществляться.

Следует учитывать негативные последствия поощрения рождаемости путем предоставления квартир в некоторых восточноевропейских странах, а именно: резкое увеличение числа детей в неблагополучных семьях. Полноценная реализация такой семьей своих важнейших функций вызывает сомнение. Одновременно возрастает вероятность рождения больных детей. На наш взгляд, государственными льготами при решении жилищного вопроса в приоритетном порядке должны пользоваться семьи с 3-4 детьми и обоими родителями, состоящими в первом браке. Целесообразно ввести не только верхний ограничительный предел по доходам семьи, но и нижний, чтобы избежать негативных последствий, о которых говорилось выше.

Каждая семья имеет право свободного выбора в определении желательного для нее количества детей, так же как и российское государство имеет право на протекционистские меры в отношении определенного типа семей, исходя из ухудшающейся демографической ситуации и возможностей бюджета.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации "Об основных направлениях государственной семейной политики" № 712 от 14 мая 1996 г.
 2. Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1997.
 3. Семашко ИМ. Современная семья в Индии // Семья, гендер, культура. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 1997.
 4. Антонов А.И., Медков В.М. Социология семьи. М.: Изд-во МГУ, 1996.
 5. Women and Men in Norway 1998. Norway: Statistics Norway, 1999.
 6. Hantrais L., Letablier M.-T. Families and Family Policies in Europe. London: Longman, 1996.
- Дармодехин С.В. Семья как объект государственной политики. М.: Государственный НИИ семьи и воспитания, 1998