

Лекция «Общественно-государственная семейная политика в современной России»

*Гусев А.В., сопредседатель Общероссийской общественной организации
"Национальная родительская ассоциация социальной поддержки семьи и
защиты семейных ценностей"*

27 августа 2015 г.

Определение семейной политики

Государственная семейная политика – это самостоятельное направление социальной политики, система комплексной деятельности государства, направленная на социальный институт семьи с целью укрепления и развития, защиты институциональных прав и интересов, активизации субъектной роли, обеспечения суверенитета и благополучия семьи на основе правового регулирования ее отношений с государством.

Понятие государственной семейной политики утвердилось в качестве признанной научной категории. Семейная политика призвана решать задачи укрепления семьи и семейных ценностей, создания условий, необходимых для реализации семьей своих функций. 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. Вишневого, С.В. Дармодехина, В.В. Елизарова, Л.П. Кукса, М.С. Мацковского, В.М. Медкова, Н.М. Римашевской, А. В. Артюхова, М. В. Рабжаевой, А. В. Агеевой и др.

Семья как объект государственной семейной политики является, с одной стороны, социальным институтом, с другой - малой социальной группой. Как социальный институт, будучи подсистемой общества, семья связана с общественными потребностями, которые, в свою очередь, определяют ее функции.

Основные функции семьи:

- репродуктивная;
- хозяйственно-экономическая;
- воспитательная;
- досуговая;
- жизнеохранительная;
- сексуальная.

В Конституции РФ провозглашено: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ст. 38); «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом» (ст. 39).

К базовым конституционным законам, закрепляющим права семьи в Российской Федерации, относятся Семейный кодекс РФ (Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ), Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Семейный кодекс РФ подтвердил добровольность брака, единобрачие, равенство прав супругов в семье. Определены условия и порядок вступления в брак и его прекращения, личные имущественные и неимущественные отношения между членами семьи и другими родственниками, порядок и формы устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей.

В 1996 г. Президент Российской Федерации подписал Указ "Об основных направлениях государственной семейной политики". 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.

I. Ретроспектива изучения понятия

Научная база для разработки проблем семейной политики была сформирована в 60 - 80-е годы в фамилистических исследованиях А. И. Антонова, И.В. Бестужева-Лады, В.А. Борисова, Д.И. Валентея, Э.К. Васильевой, А.Г. Вишневого, А.Г. Волкова, С. И. Голода, Л.Е. Дарского, А.Л. Кваши, И.С. Кона, М.С. Мацковского, Н.М. Римашевской, В.А. Сысенко, Б.Ц. Урланиса, А.Г. Харчева, Б.С. Хорева, Н.Г. Юркевича, З.А. Янковой, других ученых. Однако сложившиеся предпосылки для развития теории семейной политики не были реализованы. Этой проблеме специально посвящено лишь несколько научных публикаций.

Первый опыт научного изучения семейной политики в нашей стране нашел отражение в сборнике Института социологических исследований "Семья как объект социальной политики" (1986 г., отв. редактор М.Г.Панкратова) и кандидатской диссертации по социологии Г.А.Заикиной "Основные направления и методы регулирования брачно-семейных отношений. Опыт социологического анализа" (1988 г.). Однако семейная политика в этих работах

сводилась в основном к сфере брачно-семейных отношений. В книге "Эволюция семьи и семейная политика в СССР" (1991 г., отв. редактор А.Г.Вишневский), подготовленной Институтом социально-экономических проблем народонаселения и Институтом проблем занятости, семейная политика рассматривалась в рамках более широкого подхода - как "совокупность целенаправленных воздействий на существующие в обществе отношения по поводу семьи" с целью "обеспечения наиболее благоприятных социальных, экономических, нравственных условий свободного развития каждой семьи, наилучшего выполнения ею своих основополагающих функций". Проблемы развития идеологии законодательной базы политики в отношении семьи в 80 - 90-е годы анализируются в кандидатской диссертации Г.И. Юшмантовой. В проекте программы "Семейная политика в СССР в 90-е годы" (1991 г.), в докладе Национального Совета по подготовке и проведению Международного года семьи "О положении семей в Российской Федерации" (1994 г.) получили отражение некоторые вопросы практической реализации семейной политики. В 90-е годы был опубликован ряд научных статей, специально посвященных проблемам: семейной политики (А.И. Антонов, В.Н. Архангельский, В.В. Елизаров, Л.П. Кукса, М.С. Мацковский, В.М. Медков, Н.М. Римашевская).

II. Ретроспектива зарубежного опыта

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). Пропаганда малой семьи проводится правительственными и общественными организациями Индии. В стране создана сеть консультаций, 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.

III. Семейная политика в России (ретроспектива).

Урбанизация и индустриализация влияли не только на социально-экономические аспекты индивидуальной, семейной и общественной жизни, но и на характер и способ ведения домохозяйства, внутрисемейные отношения, демографическое поведение, структуру и размер семей, способствовали становлению малых, или нуклеарных форм семьи, состоящих из родителей и несовершеннолетних детей. В постиндустриальных обществах семья также эволюционирует: исследователи говорят о падении нравственно-этических норм и изменении устоявшихся представлений о семье, о нестабильности браков, превращении в норму и росте числа неполных семей, снижении роли семьи в социализации детей, и т.д. В России с первой четверти XVIII в. и вплоть до начала XX в. формы семейной жизни во всех сословных группах постепенно менялись. Сначала дворянство, а затем и интеллигенция прошли путь от составной, сложной к малой семье, так что к концу XIX в. малая семья в России стала основной и единственной массовой формой организации семейной жизни в городе. Среди крестьянства вплоть до XVIII в. понятие семьи было тождественно понятию «дом» в значении домохозяйство, поэтому семьей считалась группа родственников (и неродственников), которая проживала в одном доме и вела совместное хозяйство. По мнению социальных историков, в России имперского периода среди крестьянства малая семья стала преобладать только после реформ 60-х гг. XIX в., а до этого массовой формой семейной организационной структуры была составная семья.

Таким образом, к началу XX в. малая семья в России стала распространенной, а главное - легитимной формой семейной жизни. Однако изменение характера внутрисемейных отношений, основанных на патриархатно-авторитарной семейной системе, эмансипация женщин и детей происходили очень медленно. Патриархатно-авторитарная семейная система предполагала, во-первых, господство и контроль мужчин над женщинами, старших над младшими, т.е. строгую половозрастную иерархию с контролем главы семьи над всеми домочадцами, и, во-вторых, приоритет семьи как целого над индивидуальными запросами и интересами ее членов. Поэтому патриархатная семья не являлась и не могла быть детоцентристской. В Советской России семья, с одной стороны, наследовала прежний авторитарно-патриархатный стиль внутрисемейных отношений, а с другой, стремительно модернизировалась под воздействием трансформационных импульсов нового государства. Семейная политика советского государства всегда была ограниченной, не носила системного характера, отождествлялась с социальной политикой. Институциональные интересы семьи в государственной

деятельности специально не выделялись и не учитывались». Однако отсутствие системной, целостной и целенаправленной семейной политики отнюдь не означало отсутствия намеренных и ненамеренных воздействий на семью со стороны государства. Семейная политика основывалась на идеологии равенства (классового и полового) и отрицании буржуазных форм брака и семьи, была сосредоточена на регуляции брачно-семейных отношений работающих женщин, вопросах охраны и материальной поддержки материнства и детства.

Первый период (1917 г. - середина 20-х гг. - начало 30-х гг.) часто называют временем радикального переустройства института семьи и сексуальной революции в России. Он характеризуется либеральным законодательством и легитимацией ряда запрещенных в имперский период индивидуальных, в том числе сексуальных, прав и свобод. Советская власть декретом «О гражданском браке, детях и ведении книг актов гражданского состояния» 1917 г. утвердила единую процедуру гражданской, светской регистрации брака, отменив церковную регистрацию, бытовавшую до революции в качестве единственно легитимной и легальной. Было узаконено формальное равенство женщин и мужчин во всех сферах жизни, в доступе к работе, образованию, социальным услугам и благам. Россия была не только одной из первых стран мира, провозгласившей равенство полов, но и первой страной, в которой начала проводиться направленная социальная политика по созданию условий для реализации равных прав и равных возможностей для женщин. Благодаря этому в СССР на практике была создана одна из первых эмансипаторских в отношении женщин и детей систем социального обеспечения.

Эмансипации женщин во многом способствовали введение облегченной процедуры развода и легализация аборт. В 1917 г. с принятием декрета «О расторжении брака» процедура развода стала светской и доступной. Дела о разводах, возбужденных в одностороннем порядке, были переданы из церковного ведения в ведение местных судов. Принятый в 1920 г. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве упрощал процедуру развода: по взаимному согласию он происходил в ЗАГСе, а по заявлению одного из супругов – в суде. В суде дела слушались без участия заседателей, а в случае неявки обоих супругов – заочно.

Постановление Наркомата здравоохранения и Наркомата юстиции 1920 г., разрешавшее искусственное прерывание беременности в медицинских учреждениях, было первой в европейской истории практикой легализации абортов.

Таким образом, первый период в истории советской социальной политики характеризовался многоукладностью и разнообразием форм семейной жизни.

Апробировались и легализовывались как разные формы семейных союзов (гражданский брак, гомосексуальные союзы, тройственные союзы, семьи-коммуны, и т.д.), так и государственные практики социальной поддержки матерей и несовершеннолетних детей. Конец политики сексуальных свобод и социального экспериментаторства в сфере семьи был ознаменован появлением статьи директора института Маркса-Энгельса Дмитрия Рязанова «Маркс и Энгельс против «вульгарного коммунизма» и половой вседозволенности (1927 г.)». В этой и в ряде других официальных публицистических статей осуждались сексуальная свобода, разврат, невоздержанность; поднимались вопросы защиты прав матерей с несовершеннолетними детьми.

В середине 20-х – начале 30-х гг. начался *второй период* в истории советской социальной политики, продолжившийся вплоть до середины 50-х гг. Исследователи характеризуют его как период введения репрессивного законодательства в отношении семьи, сексуальности и ответственности женщин и мужчин за сексуальные отношения и родительство. Семейная политика Советского государства эволюционировала в сторону ужесточения законодательства по пути «принудительной стабилизации семьи». Указ Президиума Верховного Совета СССР 1944 г. «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Матери-героиня» и учреждении Ордена «Материнская слава» и медали «Материнство» вновь менял статус и конфигурацию и семьи, и внутрисемейных отношений. Он придавал правовое значение только зарегистрированным бракам (при этом всем лицам, вступившим в фактические брачные отношения в период с 1926 г. по 1944 г., предписывалось зарегистрировать брак, в противном случае брак объявлялся не действительным). Указ ужесточал процедуру развода: было введено обязательное судебное разбирательство при разводе, с процедурой примирения в народном суде и решением дела по существу только в вышестоящей судебной инстанции; брак расторгался только в случае признания судом необходимости его прекращения; делам о разводе стала придаваться широкая огласка (публичное судопроизводство, с привлечением свидетелей, обязательная публикация в местной прессе объявлений о слушании дел о разводах).

Указом также запрещалось установление отцовства в отношении детей, рожденных вне брака, что фактически вновь вводило понятие «незаконнорожденный», ибо дети, рожденные вне брака, не могли получить фамилию отца, даже если последний давал на это согласие. Ребенку присваивалась фамилия матери, а в свидетельстве о рождении (метрике) в графе «отец» – ставился прочерк.

Эти изменения в законодательстве о семье выполняли одновременно две чрезвычайно важные и амбивалентные задачи в области семейной политики (с управленческой точки зрения эти задачи были решены оптимально, с минимальными для государства ресурсными затратами): первая, практическая задача, была связана со стимулированием рождаемости в условиях войны и ликвидацией демографического перекоса полов (нехватки мужчин); вторая задача – идеологическая – была связана с потребностью стабилизации общества и постулированием (введением) семейных норм жизни малой семьи.

Третий период в истории советской социальной политики в отношении семьи начался после 1953 г. и продлился до распада СССР в 1991 г. Он характеризовался постепенным «смягчением» практик государственного нормирования семейных и внутрисемейных отношений. Указами Президиума Верховного Совета СССР в 1954 г. была снята уголовная ответственность за подпольный аборт, а в 1955 г. разрешен аборт по медицинским и социальным показаниям. Тогда же, в 1955 г. отпуск по уходу за ребенком был увеличен и составил 56 дней до и 56 дней после родов, введен оплаченный больничный лист по уходу за заболевшим ребенком и т.д.

В таком виде законодательство о семье просуществовало вплоть до 1968 г., когда были приняты Основы законодательства о браке и семье Союза СССР и республик. В 1969 г. с опорой на эти Основы в РСФСР был принят республиканский Кодекс о браке и семье. Новое законодательство значительно упростило процедуру развода (через ЗАГС, в спорных случаях – через суд), узаконило аборт по личному выбору женщины, признало право установления отцовства в добровольном и в судебном порядке, подтвердило режим общей собственности для супругов, регулировало алиментные отношения.

В 80-х гг. были реализованы вполне «социал-демократические» меры в области социальной политики в отношении женщин-матерей: введены единовременные пособия на каждого ребенка, частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до одного года, ряд производственных льгот работающим матерям. В течение 80-х - начала 90-х гг. был увеличен оплачиваемый до- и послеродовой отпуск до 70 дней (вместо 56), продлен до 1,5 лет частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, введен отпуск по уходу за ребенком с 1,5 до 3 лет без содержания, но с сохранением рабочего стажа (дающего право на пенсию) и рабочего места, а также ряд других протекционистских мер по защите и стимулированию материнства.

В современной России, 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. В качестве основной модели семьи, поощряемой государством, мы видим полную семью с 3-4 детьми. В определении государственной семейной политики, данном в Указе Президента Российской Федерации, сказано, что она направлена "на улучшение условий и повышение качества жизни семьи". Демографический, направленный на элементарное восстановление и преумножение численности населения, подход к семейной политике был закреплен благодаря Указу Президента России от 09 октября 2007 года № 1351, утвердившему «Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». В данной концепции преобладают вопросы народосбережения, снижения смертности (в том числе материнской и младенческой). Вместе с тем в документе есть раздел «Решение задач по укреплению института семьи, возрождению и сохранению духовно-нравственных традиций семейных отношений». Хотя данный раздел не может «похвастать» многочисленностью мероприятий, сам факт его появления свидетельствует о появлении государственной задачи, связанной с защитой духовно-нравственных устоев.

IV. Концепция государственной семейной политики до 2025 года: плюсы и минусы.

2014 год может быть назван «Годом торжества семейной политики». 17 февраля 2014 года состоялось заседание Президиума Госсовета России под председательством В.В. Путина, посвященное вопросам семейной политики. Основным лейтмотивом этого заседания стал тезис Президента о том, что наряду с сохранением системы социальной поддержки семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, новым вектором семейной политики должна стать пропаганда успешности семей, профилактика семейного неблагополучия, а в центр внимания государства и общества должна быть поставлена «обычная» семья. В духе данного направления были сформулированы поручения по итогам Госсовета и утвержденная Распоряжением Правительства РФ № 1618-р от 25 августа 2014 года «Концепция государственной семейной политики на период до 2025 года».

Концепция предполагает участие российских семей в реализации государственной семейной политики предполагает их активную роль в партнерстве с властью, бизнесом и общественностью. Повышение уровня жизни семей не может быть достигнуто без комплексной политики, направленной на рост доходов прежде всего от трудовой деятельности.

Важным элементом в преодолении таких ситуаций является предоставление социальных услуг и реализация мер, направленных на профилактику семейного неблагополучия.

Большая многопоколенная семья в традиционной российской семейной культуре всегда была основным типом семьи, в которой были налажены тесные взаимосвязи между несколькими поколениями родственников. Воспитательная стратегия в такой семье традиционно была направлена на формирование у младшего поколения духовно-нравственных, этических ценностей и основана на уважении к родителям, а также людям старшего поколения.

При разработке основных направлений государственной семейной политики учтено, что реализовать какие-либо цели семейной политики без их координации с другими направлениями невозможно, все функции реализуются семьей под воздействием демографической, экономической и социальной политики.

Целями государственной семейной политики являются поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни, создание необходимых условий для выполнения семьей ее функций, повышение качества жизни семей и обеспечение прав членов семьи в процессе ее общественного развития.

К традиционным семейным ценностям, провозглашаемым Концепцией, относятся ценности брака, понимаемого как союз мужчины и женщины, основанный на государственной регистрации в органах записи актов гражданского состояния, заключаемый в целях создания семьи, рождения и (или) совместного воспитания детей, основанный на заботе и уважении друг к другу, к детям и родителям, характеризующийся добровольностью, устойчивостью и совместным бытом, связанный с взаимным стремлением супругов и всех членов семьи к его сохранению.

Основными задачами государственной семейной политики являются:

- **развитие экономической самостоятельности** семьи и создание условий для самостоятельного решения ею своей социальной функции;
- **развитие системы государственной поддержки семей, в том числе при рождении и воспитании детей;**
- создание механизмов поддержки семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- развитие жизнеохранительной функции семьи и создание условий для обеспечения здоровья ее членов;
- повышение ценности семейного образа жизни, сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании;

- содействие в реализации воспитательного и культурно-образовательного потенциала семьи;
- обеспечение социальной защиты семей и детей, нуждающихся в особой заботе государства;
- профилактика семейного неблагополучия, детской безнадзорности и беспризорности;
- повышение эффективности системы социальной защиты семей с несовершеннолетними детьми, вовлеченными в сферу гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Ресурсами для успешной реализации государственной семейной политики являются развитая доступная инфраструктура организаций - субъектов семейной политики, а также материально-техническое, кадровое и финансовое обеспечение реализации мероприятий Концепции.

V. Роль институтов гражданского общества в формировании и реализации семейной политики. Национальная родительская ассоциация.

1. Ответственное и осознанное родительство
2. Самостоятельность, преодоление иждивенчества семей
3. Экономическая грамотность семей
4. Семья как основа формирования духовно-нравственной культуры.
5. Приоритет профилактики семейного неблагополучия против борьбы с семейным неблагополучием.
6. Формирование единой системы индикаторов семейного благополучия
7. Партнерство с государством на основе информационной открытости.