

На правах рукописи

КАЙЛОВА Ольга Вячеславовна

**Семейная политика
в странах Европейского Союза
(социально-демографические аспекты)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика народонаселения и демография)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва-2004

Работа выполнена на кафедре народонаселения экономического факультета
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова

Научный руководитель: кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
Елизаров Валерий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Кадомцева Светлана Владимировна,

кандидат экономических наук
Федотовская Тамара Александровна

Ведущая организация: Государственный НИИ семьи и воспитания

Защита диссертации состоится 24 июня 2004 года в 15-00 часов на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М. В. Ломоносова, 2-й учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет, аудитория № 2.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (2-ой учебный корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан 24 мая 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.э.н., старший научный сотрудник

Панкратова В. П.

I. Общая характеристика работы

Актуальность исследования. За последние десятилетия XX века в странах Европейского Союза (ЕС) произошли глубокие социально-экономические и демографические перемены. Низкая рождаемость, не обеспечивающая простого воспроизводства населения, старение населения и рост иждивенческой нагрузки, возрастающая роль миграции, трансформация модели брака и рождаемости, изменение статуса женщины и движение к гендерному равенству, проблема совмещения занятости и семейных обязанностей, либерализация законов, касающихся контрацепции, абортов и разводов – все это характеристики социально-демографической ситуации в странах ЕС. Следствием этих изменений стала эволюция во взглядах на политику в области народонаселения, в том числе на политику, направленную на положение семей.

Негативные тенденции в развитии социально-демографических процессов в странах ЕС обусловили формирование семейной политики как самостоятельного направления в социальной политике.

Несмотря на то, что страны ЕС накопили значительный опыт в развитии различных направлений и мер семейной политики, современные политико-экономические условия и социально-демографические процессы ставят новые проблемы. Свою роль сыграет и присоединение к ЕС 1 мая 2004 г. новых членов, которые пока не полностью готовы к вхождению в единое европейское пространство и стремятся достигнуть критериев, необходимых для полноправного членства.

Интеграция в области социальной политики затрагивает и Россию. Вступив в 1996 г. в Совет Европы и подписав в сентябре 2000 г. Европейскую социальную хартию, Российская Федерация тем самым выразила готовность следовать со временем положениям Европейского кодекса социального обеспечения.

Изучение опыта стран ЕС, в которых сложились и развиваются различные направления семейной политики, анализ позитивного и негативного в этом опыте, могут помочь в решении многих проблем, которые уже имеются в России или возникнут в недалеком будущем. Концепции и программы демографического развития России должны учитывать достижения современной европейской науки и практики, накопивших большой опыт методологических разработок и огромный фактический материал для изучения и анализа проблем проведения семейной политики в отдельных странах, регионах и мира в целом.

Для анализа семейной политики в странах ЕС и ее влияния на развитие семьи и воспроизводство населения необходимо выявить основные закономерности демографических тенденций, оценить их социально-экономические последствия. При этом должны быть учтены территориальные и исторические особенности социально-демографических процессов в странах ЕС.

Трансформация режима воспроизводства и ее последствия заставляют общество менять приоритеты проведения семейной политики. Насущной потребностью в настоящее время становится систематизация направлений семейной политики, нацеленных на улучшение положения семьи, на основе анализа проводимых мероприятий с учетом соответствующих социально-демографических особенностей каждой из стран.

Степень разработанности проблемы. Исследования семейной политики занимают заметное место среди демографических и социально-демографических работ. Особенно большое внимание вопросу развития мер семейной политики уделялось с конца 1970-х годов. В исследованиях рассматривалось развитие семейной политики в Европе с учетом исторических и территориальных различий, а также изучалась динамика семейных пособий и длительность родительских отпусков. Так, наиболее общие вопросы социально-демографической и семейной политики были

рассмотрены в работах Антонова А.И., Бодровой В.В., Валентя Д.И., Вишневого А. Г., Елизарова В. В., Кваши А.Я., Медкова В.М., Осколковой О. Б. и др. Социологические и экономические аспекты семейной политики представлены в работах Гордеевой М.В., Дармодехина С.В., Кадомцевой С.В., Капустиной С.В., Климантовой Г.И., Куприяновой Е.И., Кучмаевой О.В., Синельникова А.Б., Федотовской Т.А. и др.

Вопросы развития народонаселения Европы и анализ концепций воздействия государства на демографические процессы и семью представлены в работах Демени П., Камермана С., Карлсона А., Пресса Р., Россета Э., Романюка А.И., Сови А., Судоплатова А.П., Урланиса Б. Ц. и др., а также в трудах основоположников теорий демографического перехода Дж. Колдуэлла, А. Коула, Ж.-П. Сардона, А. Ландри, Ван Д. Каа, Р. Лестэра и др.

Исследования современной семейной политики представлены в работах Гаутер А., Горник Дж., Дюмона В., Коха А., Мосса П., Сардона Ж., Строник Н. и др. В научных конференциях последнего десятилетия наряду с темами, связанными с демографическими процессами, отдельное место отводится секциям, основными темами которых являются семейная и социально-демографическая политика.

Анализ работ отечественных и зарубежных ученых показал отсутствие комплексности в исследованиях семейной политики, недоучет взаимосвязи экономических, социальных и демографических факторов при разработке и реализации семейной политики.

Таким образом, актуальность и недостаточная разработанность проблем комплексного изучения семейной политики в странах ЕС обусловили выбор темы, цели и основные задачи, а также объект и предмет настоящего диссертационного исследования.

Целью работы является выявление особенностей развития семейной политики в странах ЕС в условиях современных социально-демографических трансформаций.

Для достижения указанной цели в работе были поставлены и решены следующие **основные задачи**:

– раскрыть особенности *развития семейной политики* в условиях *социально-демографических изменений* в период 1970 – 2000 гг. и определить степень взаимосвязи с другими направлениями социальной политики;

– выявить характер *влияния социально-демографического развития, политических и экономических изменений* на семейную политику;

– исследовать *основные направления и меры* современной семейной политики, их ресурсное и организационно-правовое обеспечение, проанализировав *национальные различия* при проведении семейной политики в отдельных странах ЕС и выявив *общие особенности* в целом по Европейскому Союзу;

– проанализировать подходы к оценке *эффективности* семейной политики.

Объект исследования – семейная политика в странах ЕС.

Предметом исследования являются направления и меры семейной политики в странах ЕС, а также особенности социально-демографических процессов в странах ЕС в период 1970 – 2000 гг., определивших становление и развитие семейной политики.

Теоретико-методологической основой диссертации послужили фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых в области семейной и демографической политики.

Информационную базу исследования составили данные официальных национальных докладов и переписей населения стран ЕС; данные Eurostat (в том числе данные из Информационной системы сообщества по вопросам социальной защиты [MISSOC] и Европейской системы объединенной статистики по социальной защите [ESSPROS]); материалы Всемирной организации здравоохранения (WHO), Международной организации труда (ILO), Организации экономического сотрудничества и

развития (OECD); материалы ООН (в том числе база данных ООН о политике в области населения Global Population Policy database).

В работе используются данные для стран ЕС на период с 1970 г. по 2003 г. В данной работе рассматриваются страны – члены ЕС, входившие в Сообщество до 1 мая 2004 года.

Новизна работы заключается в следующем:

– исследованы особенности *становления и развития* семейной политики в странах ЕС. Раскрыта сложная взаимосвязь между семейной политикой и другими направлениями социальной политики (в области благосостояния, занятости, образования и т.п.);

– выявлено *влияние социально-демографического развития* на семейную политику. Установлено, что развитие социально-демографических процессов ведет к изменению существующих и появлению новых направлений семейной политики;

– проведена оценка *современных мер семейной политики*, выявлены *национальные различия* при проведении семейной политики в отдельных странах ЕС и обнаружены *общие особенности* в целом по Европейскому Союзу. Несмотря на то, что реальный уровень поддержки семей различен, характер и приоритетные направления семейной политики имеют общие тенденции. Выявлены приоритеты современной семейной политики, основными из которых являются снижение детской бедности и поддержка совместимости занятости и семейных обязанностей, то есть создание социальных условий. Во всех странах без исключения просматривается тенденция к уменьшению пронаталистического характера и к усилению *социальной* направленности семейной политики. Показано, что вне зависимости от степени официального провозглашения семейной политики, меры по поддержке семей в большей или меньшей степени осуществляются в каждой стране ЕС;

– выявлено, что система мер семейной политики, адаптированная к новым требованиям, способна влиять на демографическое поведение. При этом отдельные меры могут оказывать противоречивое и разнонаправленное влияние на репродуктивное и брачное поведение.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в следующем: исследование содержит обширный статистический и аналитический материал, который представляет интерес в качестве справочной информации, обобщающей опыт проведения семейной политики в странах ЕС. Материалы могут быть использованы при преподавании учебных курсов в области демографической, семейной и социальной политики. Основные результаты могут быть применены в научных исследованиях и прикладных разработках в области семейной и демографической политики.

Апробация работы. Основные положения и результаты исследования были представлены в докладах на конференции экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова «Ломоносов–2001», на Втором Российском Конгрессе «Мир семьи», 2001 г., а также на конференции «Второй демографический переход», июнь 2001 г., Германия. Кроме того, материалы исследования были использованы в отчете «Разработка критериев оценки эффективности осуществляемых мер по улучшению демографической ситуации».

По теме диссертации опубликовано семь работ общим объемом 1,8 печатных листов.

Логика исследования определяется поставленной целью и задачами, включает теоретический и эмпирический анализ развития семейной политики в странах ЕС; анализ социально-демографических процессов; анализ основных направлений и мер семейной политики, их ресурсного и правового обеспечения.

В соответствии с логикой исследования диссертация имеет следующую структуру:

Введение

Глава 1. Теоретические вопросы современной семейной политики

- 1.1. Определение семейной политики и ее типологизация
- 1.2. Развитие взглядов на социальную поддержку семьи
- 1.3. Трансформация семьи как основной элемент концепции

Второго демографического перехода

- 1.4. Влияние экономических и политических факторов на формирование семейной политики
- 1.5. Подходы к оценке эффективности семейной политики

Глава 2. Современные тенденции развития социально-демографических процессов и их учет в семейной политике

- 2.1. Депопуляционные процессы и старение населения
- 2.2. Репродуктивное поведение и изменение семейной структуры
- 2.3. Семья и миграция

Глава 3. Современная семейная политика в странах ЕС

- 3.1. Государственная поддержка семей в странах ЕС
- 3.2. Правовое обеспечение семейной политики
- 3.3. Финансовое обеспечение семейной политики
- 3.4. Экономические меры семейной политики

Заключение

Библиография

Приложения

II. Основные положения работы

1. Особенности развития семейной политики

В диссертационной работе проведен углубленный анализ развития семейной политики, который позволил выявить основные этапы и направления семейной политики и определить приоритетные направления современной семейной политики. Анализ показал, что семейная политика остается наименее разработанным направлением социально-демографической политики. В данной работе под семейной политикой понимается целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере укрепления семьи, оптимизации выполнения ею своих функций и улучшения условий жизнедеятельности.

В исторической перспективе страны ЕС достаточно сильно различаются между собой в направлениях семейной политики. Социальные ценности, цели и законодательные акты различны, так же как и степень теоретической проработки и институционального оформления политики. В дополнение, инструментарий политики формировался в разное время и разными способами. Меры семейной политики развивались в разных политических и социальных условиях, а также и в разное время.

Если рассматривать семейную политику в период зарождения – т.е. сто лет назад (1880–1900 гг.) – до тридцатых годов XX века, то это была политика, которая не ставила целью снижение уровня бедности и поддержку бедных слоев населения. Напротив, это был механизм, направленный на поддержку работающих членов общества – на так называемые «синие воротнички».

Основным было не «сострадание», а социальная справедливость и солидарность. И если посмотреть на ключевые меры ранней семейной политики (например, детские пособия в Бельгии или во Франции), то незамужние матери не могли быть получателями детских пособий вплоть до 1960-х годов.

Фактически главным в семейной политике было (а во многих странах и остается) обеспечение дополнения к зарплате. Основанная на схеме «зарплата – семья», она являлась «косвенным» заработком, позволяющим работнику обеспечивать себя и свою семью. Такую семейную политику (воздействующую на доход семьи) можно характеризовать как эффективную, то есть достигшую цели.

Ранние меры семейной политики, в том числе и фискальная система, были направлены на определенные модели семьи, например, муж/отец-кормилец семьи, жена/ мать - домохозяйка.

«Старая» семейная политика существует до сих пор и всегда поддерживается так называемыми семейными организациями. С недавних пор «старая» семейная политика начинает восстанавливаться частично из-за низких показателей рождаемости, а также из-за уменьшения численности европейского населения.

После Второй мировой войны появились новые направления семейной политики, характеризуемые двумя основными группами мер.

Первая группа: меры образовательного и психологического характера, которые могут быть обозначены как «поддержка семейной жизни».

Вторая группа: временная или частичная занятость в сочетании с развитием систем ухода за ребенком и помощи семье – неденежные виды помощи. Уход за детьми стал решающим элементом семейной политики в европейских странах в послевоенный период.

В отличие от прямой экономической политики, «новая» семейная политика вместо денег предлагает систему обслуживания и помощи, в которой отсутствуют прямые трансферты и формируется инфраструктура в виде служб и организаций. Такая политика может быть названа «косвенной», так как каждый, на кого направлены ее меры, получает обслуживание, выступая как потребитель. При этом нематериальную

помощь можно получить только на определенных условиях, а не автоматически, как это было раньше.

Характеристика «косвенная» имеет и другую основу. Как правило, власть не организует самостоятельно такую систему. Обычно заключается субподрядный договор с большой неправительственной организацией или, что встречается реже, с местными общинами (гражданскими обществами). Во многих случаях большие неправительственные организации реализуют те меры, которые заявлены правительством.

Таким образом, в отличие от «старой» семейной политики, соответствовавшей демографической политике, меры «новой» семейной политики в определенной степени противостоят пронаталистической демографической политике. Например, программы планирования семьи направлены на качество, а не на количество, а значит – антинаталистичны. С другой стороны, мероприятия по созданию детских садов можно оценить как косвенно снижающие препятствия для реализации «желания иметь детей». Меры такой семейной политики преимущественно соответствуют политике, способствующей женской эмансипации. Большинство требований фактически возникли под давлением феминистских движений, хотя практически некоторые меры направлены как раз на все большее разделение труда между женой и мужем. Поэтому предпринимаются попытки для развития направлений, обращенных к отцам/мужьям и, по крайней мере, определяющих последних частью целевой группы.

2. Влияние политико-экономической ситуации и социально-демографических изменений на формирование семейной политики

Социальные сдвиги, демографические изменения, экономическая конъюнктура всегда оказывали большое влияние на семейную политику. Объединение стран в Европейский Союз не только сопровождалось их сближением в экономической сфере, но и привело к возникновению общих тенденций и направлений в области семейной политики. В различных

странах семейная политика претерпела изменения в сторону увеличения поддержки работающих родителей, одиноких родителей и семей с низким доходом.

Проведенный анализ основных тенденций, оказывающих влияние на изменение в приоритетах семейной политики, показал, что, начиная с 1970-х годов, семейная политика определялась тремя основными моментами:

1) Становление единого европейского рынка и возрастание важности социальных вопросов в рамках Европейского Союза сыграло важную роль в подъеме значимости семейной политики в последние десятилетия. Принятие «Социальной Хартии» (Social Charter) в 1989 г. совместно с принятием пакета документов «Основные директивы в области социальной политики», несомненно, повлияло на национальные политики.

2) Большие затраты на содержание развитых систем социальной защиты ослабляют экономическую конкурентоспособность стран из-за высоких налоговых ставок, влияющих на активность бизнеса. Желание остаться экономически конкурентоспособными вынуждает государства к уменьшению затрат на социальную помощь.

3) Сильнейшее расслоение общества, сверхвысокая безработица, а также изменение в структуре занятости привело к увеличению экономической уязвимости семей во всех странах. Давление этих факторов на правительства привело к улучшению социальной защиты семей от риска бедности. Они также послужили толчком для принятия различных программ по снижению безработицы и введению схем проверки дохода. Несмотря на рост потребностей, расходы на денежную поддержку семей значительно уменьшились в последнее время в ряде стран ЕС.

Помимо политических и экономических изменений на семейную политику значительное влияние оказала современная социально-демографическая ситуация. Уменьшение размеров семьи и ее нуклеаризация,

снижение рождаемости и изменение календаря рождений, увеличение числа разводов и как следствие этого увеличение количества неполных семей, распространенность сожительства и внебрачных рождений, увеличение женской занятости, снижение роли государства и индивидуализация образа жизни ставят перед семейной политикой новые проблемы и задачи.

Старение населения, возрастающая роль миграции в воспроизводстве населения – это те демографические процессы, которые в совсем недавнем времени не имели прямого отношения в семейной политике, но в настоящее время они также становятся ее факторами, предъявляя новые требования к семейной политике.

Особого внимания заслуживает вопрос взаимовлияния *женской занятости и рождаемости*. Тенденция к увеличению женской занятости, наблюдаемая в последнее время, совпала с процессом снижения числа рожденных детей. При выявлении различий во взаимосвязи женской занятости и рождаемости в каждой из стран ЕС, в целом существует прямая зависимость между числом детей и материнской занятостью. Исследование, проводившееся Евростатом среди женщин в возрасте 25–34 года и детей в возрасте 0–9 лет, показало, что каждый ребенок не только уменьшает общий показатель занятости среди женщин, но и приводит к увеличению показателей частичной занятости. Так, женщины, не имеющие детей-иждивенцев, составляют $1/2$ женского населения в возрасте 25–34 года, но при этом – $2/3$ от общего числа работающих полный рабочий день в этой возрастной группе.

С другой стороны, в странах ЕС с высокой женской занятостью в настоящее время рождаемость имеет более высокие показатели (исключением является Ирландия, в которой сохраняется высокая рождаемость при невысокой женской занятости). В свою очередь страны Южной Европы характеризуются низкими показателями и рождаемости, и уровня женской занятости (см. рис.1).

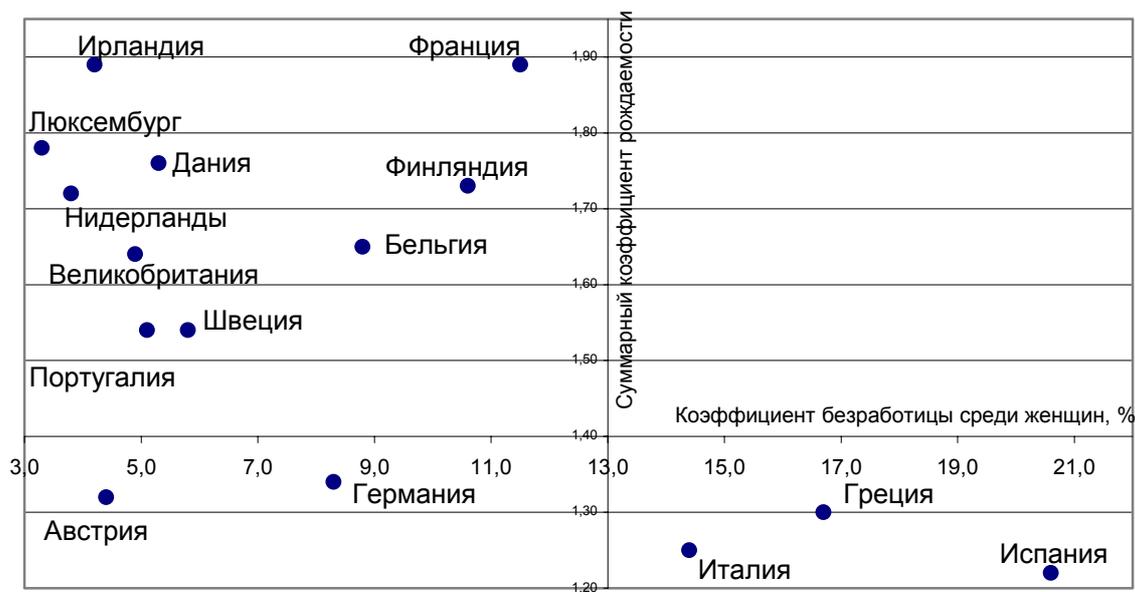


Рисунок 1. Уровень женской безработицы и суммарный коэффициент рождаемости в странах ЕС, 2000 г.

Одно из объяснений этому явлению кроется в типе женской занятости. Хотя уровень женской активности увеличился с середины 1980-х до 1990-х годов, большинство женщин находят работу на условиях таких форм занятости как временная и неполная занятость, работа на семейных предприятиях. Согласно данным Европейского Союза, улучшение показателей занятости среди женщин происходит благодаря созданию рабочих мест в сфере услуг. Кроме того женщины больше, чем мужчины, работают на неполной занятости, но показатели различны между странами ЕС (68% в Нидерландах и 11% в Греции).

Анализ показал, что изменения в семейной структуре и увеличение женской занятости, несомненно, привели к реформированию семейной политики, хотя другие социально-демографические процессы, такие как старение населения и миграция, ограничивают возможности правительств в области поддержки семей.

3. Меры семейной политики в странах ЕС

Как показало исследование, правительства большинства стран предпочитают не вмешиваться напрямую в демографическое поведение и

не имеют официально провозглашенной и законодательно оформленной семейной политики, как не имеют и четко сформулированной теоретической концепции, за исключением Франции, где демографическая и семейная политики имеют длинную историю и ярко выраженную пронаталистическую направленность.

В то же время в таких странах может существовать очень сильная социальная поддержка семьи, которая по существу и является семейной политикой, только официально не провозглашенной, но фактически действующей. Такая форма реализации семейной политики в настоящее время не случайна. Это обусловлено историческим развитием семейной политики. Если первоначально семейная политика была системой пособий, представляющих собой дополнение к основной заработной плате, то в настоящее время перед семейной политикой стоят другие цели – гендерное равенство и совмещение работы и семейной жизни.

Денежные выплаты, налоговые льготы и различные услуги, которые призваны уменьшить издержки родителей на воспитание детей, образуют так называемый «пакет детской помощи». Такой пакет существует во всех странах ЕС и показывает, в какой мере общество разделяет с семьей ответственность за детей.

Развитие финансовой поддержки семей в течение прошлых десятилетий включало в себя в разной степени сочетание государственных, частных и иных источников финансирования. Несмотря на то, что старение населения обусловило возрастание расходов на пенсионное и медицинское обеспечение, многие страны сохранили, а некоторые даже увеличили финансовую поддержку семей. При этом рост затрат на поддержку семьи сопровождался развитием форм целевой поддержки, осуществляемой на условиях проверки материального положения.

В данной работе меры государственной системы поддержки семьи с детьми разделены на две основных категории: а) прямая и косвенная денежная поддержка семей с детьми, б) поддержка работающих родителей.

Прямая и косвенная финансовая помощь

Правительства могут обеспечивать финансовую поддержку семьям различными путями: возможна прямая финансовая поддержка (то есть выплата ежемесячных семейных пособий) и косвенное финансовое содействие (налоговые льготы на детей).

Все страны выплачивают *семейные пособия* на детей. В некоторых странах пособия носят универсальный характер, а в других выплачиваются после проверки дохода.

Пособия в связи с рождением ребенка выплачиваются в большинстве стран. Все страны выплачивают *ежемесячные* (в некоторых странах – ежеквартальные) семейные пособия на детей. В ряде стран размер семейных пособий прогрессивно увеличивается по мере взросления ребенка. В большинстве стран размер пособий зависит от очередности рождения ребенка.

Существуют также и возрастные границы предоставления семейного пособия – более чем в половине стран установлены в 18 – 27 лет. В случае если ребенок продолжает учебу (является студентом), возрастная граница выплат пособий может быть повышена.

Анализируя динамику государственных расходов на семейные пособия, можно отметить, что доля расходов на семейные пособия в процентах от ВВП была относительно постоянна с начала 1980-х годов. Рисунок 2 демонстрирует динамику расходов на семейные пособия с 1980 г., выраженных как процент от ВВП. В большинстве стран с 1980 г. просматривается тенденция к сокращению этого показателя. В то же время в Дании, Люксембурге и Финляндии наблюдается рост доли расходов на семейные пособия.

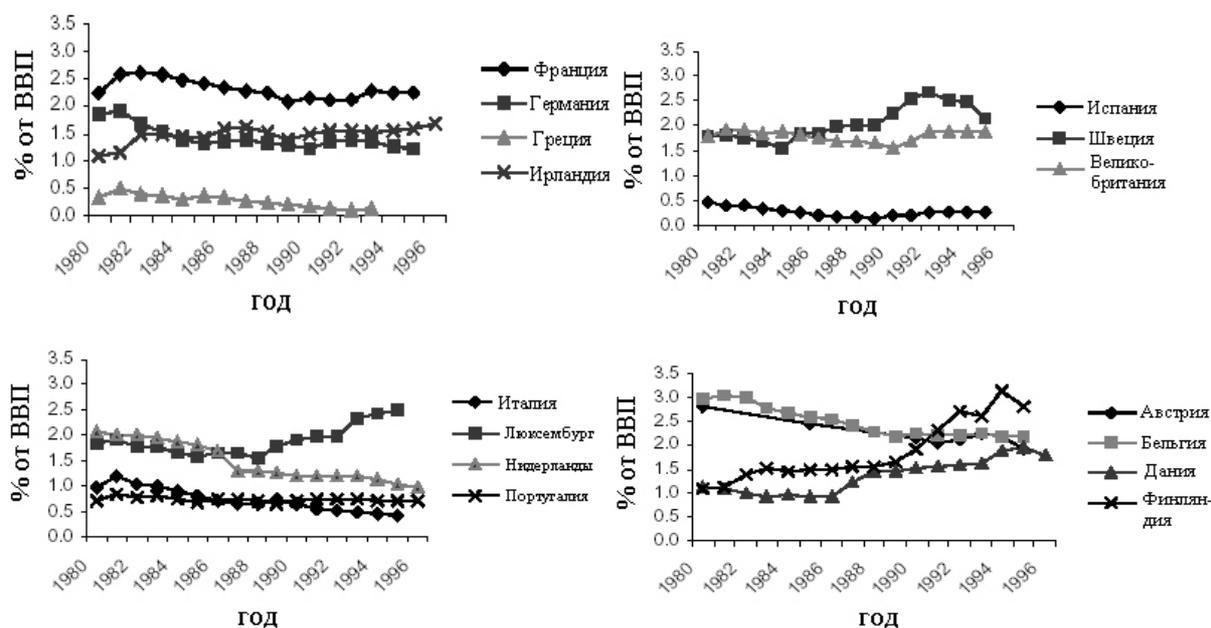


Рисунок 2. Расходы на семейные пособия в странах ЕС

При анализе покупательной способности семейных пособий (при сопоставлении с показателями уровня жизни) наиболее высокий уровень денежных выплат был отмечен в Люксембурге, Финляндии, Франции и Швеции, а самый низкий – в Великобритании, Испании и Португалии.

Анализ пособий показал, что структура расходов на семейные пособия меняется. Так, если в 1950-е и начале 1960-х годов преобладали универсальные пособия, то к настоящему времени существенно возросла доля пособий, назначаемых только семьям с низкими доходами. Этот переход сопровождался развитием систем проверки доходов. Так, в 1989 году проверка материального положения семьи была добавлена к системе универсальных пособий в Италии, в 1994 году – к системе родительских отпускных пособий в Германии и в 1996 году – к родительскому пособию APJE (*Allocation Parentale pour Jeunes Enfants*) во Франции.

Помимо пособий на детей в работе анализируются некоторые *косвенные меры* финансовой помощи семьям. В частности, было отмечено, что для стран ЕС характерно разнообразие *налоговых льгот*. При этом особое внимание уделяется неполным семьям ввиду их меньшей финансовой обеспеченности, и поэтому одиноким родителям предоставляются дополнительные налоговые льготы в виде снижения подоходного налога.

Поддержка работающих родителей

Создание основ для возможности совмещения работы и рождения ребенка – одно из приоритетных направлений в современной социально-демографической политике. В странах ЕС рост женской занятости побуждает правительства увеличивать уровень поддержки работающих родителей. Могут быть предусмотрены различные типы поддержки, в том числе: отпуск по беременности и родам, отпуск по уходу за ребенком, услуги яслей и детских садов, гибкий график работы и т.д.

В странах ЕС продолжительность отпусков в связи с рождением ребенка (отпуск по беременности и родам; отпуск по уходу за ребенком и т.п.), составляет 44 недели. Средняя продолжительность *оплачиваемого* отпуска – 36 недель. Согласно принятому в 1992 году закону «Занятость и семейные обязанности» Европейский Союз предписывает *обязательный* оплаченный декретный отпуск (maternity leave) продолжительностью 14 недель – как меру, направленную на сохранение здоровья матери и ребенка. В 1998 году была принята директива, предписывающая обязательный трехмесячный отпуск по уходу за ребенком.

В настоящее время продолжительность *отпуска по беременности и родам* увеличилась с 16 недель в 1975 году до 24 недель в 1999 году, а размер пособий вырос с 78% до 84 % от заработной платы. Особенно значительные перемены произошли в Дании, Португалии, Финляндии, Швеции.

В ряде стран помимо отпуска для матери предоставляется оплачиваемый *отцовский отпуск* (paternity leave): Австрия (6 месяцев), Бельгия (3 дня), Дания (10 дней), Испания (2 дня), Франция (3 дня), Финляндия (1 неделю) и Швеция (2 недели). В Дании и Швеции продолжительность отпуска по уходу за ребенком увеличивается на 1 месяц в случае, если отпуск берет отец.

Отпуск по уходу за ребенком в начале 1970-х годов предоставляли только Австрия и Италия, а в настоящее время этот вид отпуска существует во всех странах ЕС.

Начиная с 1980-х годов, государственные расходы на обеспечение *услуг по уходу за ребенком* существенно увеличились во всех странах, и это было реакцией на возрастающий спрос на такие услуги. Однако дифференциация этого вида помощи семье пока велика. В 1993 году в Бельгии, Италии и Франции более 90 % детей-дошкольников от 3 лет посещали детские сады, финансируемые государством. В то же время в Великобритании, Ирландии, Португалии и Финляндии это показатель составлял менее чем 60 % детей. Охват детей младше 3 лет как правило невелик, лишь в Дании половина детей этого возраста посещала детские ясли.

Анализ мер семейной политики позволил сделать вывод, что их реализация создает условия, позволяющие семьям родить желаемое число детей. При этом основной акцент при проведении семейной политики постепенно переносится с прямых мер на косвенные, основанных на выравнивании социального положения семей и позволяющих семьям решать те или иные социальные проблемы.

4. Подходы к оценке эффективности семейной политики

В настоящем исследовании было выявлено, что семейная политика влияет на социально-демографическую ситуацию. Наряду с рядом других факторов, она сказывается на условиях и характере занятости, определяет право на получение социальных пособий, предоставляет образовательные и здравоохранительные услуги и определяет права и обязанности родителей. Таким образом, государственная политика влияет как на формирование потребностей семьи, так и на условия их реализации. В то же время, решая социальные задачи, семейная политика недостаточно влияет на демографическое поведение. Семейная политика, поддерживая разные типы семей, не должна стимулировать разводы, внебрачные рождения, то есть в ее задачи должно входить создание условий для укрепления семьи, а не ее разрушения. Согласно некоторым оценкам, большие по величине социальные пособия разрушили «традиционные»

семейные ценности и поощрили нетрадиционные формы семей (например, в Швеции).

Нужно отметить, что связь между семейной политикой и демографическим поведением достаточно сложная, а результаты оценки эффективности семейной политики противоречивы. Достаточно трудно осуществить анализ влияния социальных пособий и вообще системы социальной поддержки, изолировав их от других факторов. При анализе необходимо учитывать не только уровень пособий и условия на право получения социальной помощи, но и нормы и ценностные ориентации, культурные особенности, социальные характеристики и др.

В диссертации представлен анализ исследований влияния семейной политики, основанных на множественном анализе агрегированных или индивидуальных данных. Результаты этих исследовательских работ, бесспорно, являются более убедительными доказательствами влияния семейной политики на социально-демографическое поведение, чем «классические» примеры (сопоставление уровней рождаемости, несоответствие между идеальным и реальным числом детей, причины низкой рождаемости).

Обследования, в которых рассматривались вопросы влияния семейной политики на общий уровень рождаемости, предполагают положительное ее воздействие. Более высокие семейные или детские пособия связаны с более высоким уровнем рождаемости. В то же время, в большинстве случаев это влияние оценивается как незначительное. На основе межнационального анализа английские исследователи Бланшет Д. и Экерт-Джафе О. оценили воздействие мер семейной политики в 0,2 ребенка на 1 женщину. Используя подобную схему исследования, канадцы Гаутиер А. и Хатциус Ж. оценили, что 25-процентное увеличение семейных пособий привело бы к увеличению суммарного коэффициента рождаемости на 0,07 ребенка на женщину.

Исследователи, которые использовали возрастные показатели рождаемости и показатели рождаемости разных порядков, пришли к

выводу, что меры семейной политики влияют скорее всего на время рождения, чем на общее число детей. Например, британский социолог Эрмих Дж. нашел, что больший размер детских пособий в Англии приводит к увеличению вероятности рождений больших порядков, при этом поощряет раннее материнство.

Если выше рассмотренные примеры используют в основе критерия – денежные выплаты, при этом интересуясь уровнем изменения рождаемости в ответ на эти меры, то другие обращаются к вопросу совместимости (или несовместимости) между работой и семейными обязанностями. Исследования на основе немецких и шведских данных о родительских отпусках и субсидиях по уходу за ребенком показывают их положительное воздействие на рождаемость. Хотя опять же эффект наблюдается небольшой. Норвежский ученый Кравдал О. оценил, что 20-процентное увеличение услуг по уходу за ребенком приведет к увеличению не более чем 0,05 детей на 1 женщину для завершенной рождаемости в когорте. Хиатт Д. и Милн У. подсчитали, что однопроцентное увеличение объема материнских пособий даст увеличение общего коэффициента рождаемости от 0,09 до 0,26 процентов.

Вторая группа исследований посвящена воздействию политики на вероятность внебрачных рождений и на рождаемость в ранних возрастах. Большинство этих работ основано на британских данных. Основным компонентом анализа являются пособия, осуществляемые с проверкой доходов. Результаты достаточно разнообразны, варьируются от «нулевого» до «небольшого положительного» эффекта. Например, Дункан Г. и Хоффман С. пришли к выводу, что получение Помощи семьям с детьми (Aid to Families with Dependent Children - AFDC), осуществляемой на основе проверки дохода, не имеет существенного влияния на подростковую внебрачную рождаемость. Файли Р. и Лондон Р. заключили, что AFDC не имеет существенного влияния на рождения высокого порядка.

Результаты исследований о влиянии различных типов семейной политики на возможность совмещения работы и семейных обязанностей

также разнообразны. При этом влияние этих мер семейной политики на женщин, детей и семью – трудноопределимы. В то время как некоторые исследователи предлагают, что более длительные декретные отпуска и детские субсидии поощряют матерей к выходу на работу, другие не находят никакого эффекта. Например, МакРай С. заключил, что в Англии получение такого декретного пособия, предоставляемого предпринимателем, но имеющего максимальное ограничение, установленное государством, положительно воздействует на возвращение на работу после рождения. Результатом другого исследования, которое изучало экономические последствия декретных отпусков в Европе, было выявление связи родительских отпусков с увеличением женской занятости. В случае длительных отпусков наблюдалось сокращение заработной платы женщины. Длительные декретные отпуска также ассоциируются и со стереотипной ролью женщины.

Результаты также неоднозначны и в отношении воздействия услуг дошкольных учреждений и декретных пособий. Густафсон С. и Стаффорд Ф. на основе шведских данных оценили, что предоставление общественных услуг по уходу за ребенком поощряет матерей, имеющих детей дошкольного возраста, выходить на работу. С другой стороны Крэйфендельд М. и Ханк К. на основе немецких данных выявили отсутствие воздействия предоставления общественных услуг по уходу за ребенком на материнскую занятость.

Надо отметить, что большинство исследований, анализирующих воздействие мер семейной политики в области декретных отпусков, сосредоточены прежде всего на последствиях для женщин: материнская занятость или заработная плата матери после выхода из декретного отпуска. Немногие обратили внимание на оценку влияния этих мер на детей. Однако, исследование Рума С. показало, что родительский отпуск имеет благотворное воздействие на здоровье ребенка. Наиболее вероятная причина тому – отпуск предоставляет родителям дополнительное время для «вкладывания

капитала» в маленьких детей. Более продолжительные и более высоко оплачиваемые отпуска, оказалось, привели к снижению младенческой и детской смертности. Существует определенная обратная взаимосвязь между продолжительностью родительского отпуска и смертностью детей в возрасте до 1 года или же рождением ребенка с низким весом. Очевидно, что родительский отпуск может быть эффективным методом улучшения детского здоровья.

В целом, многофакторные обследования дают разнохарактерные результаты относительно влияния политики на демографическое и экономическое поведение. Кроме того, эффект (если таковой вообще имеется) очень небольшой. В основании этих неоднозначных результатов могут быть методологические вопросы, так как исследования полагаются на различные пакеты данных и используют разные статистические модели. Данные, используемые в одних обследованиях, бывают индивидуального уровня, в то время как в других работах фигурируют агрегированные данные (особенно в исследованиях влияния политики на рождаемость).

В итоге отметим, что довольно сложно дать оценку влияния мер семейной политики на демографическое поведение. Механизмы, которые теоретически связывают политику и демографические результаты, – это комплекс сложных решений и несовершенной информации, ограниченный определенными обстоятельствами действительности. Эти сложные механизмы обычно не являются объектами эмпирических исследований. Ограниченность данных часто мешает исследователям принимать во внимание все виды социальной помощи, которые могут затрагивать вероятность рождения ребенка, создания и распада семьи.

Подобные затруднения, конечно, не приводят к выводу, что измерить воздействие политики на демографическое поведение невозможно. Но необходимо иметь в виду то, что семейная политика напрямую не влияет на демографические процессы, а создает условия для увеличения благосостояния семей. Поэтому в дополнение к оценке воздействия определен-

ных мер семейной политики на демографическое положение обязательно надо оценивать воздействие этих мер на благосостояние семей. С точки зрения социальной справедливости этот вопрос скорее даже более важен, чем воздействие политики на демографическое поведение.

Подводя итоги, можно заключить, что семейная политика претерпела значительные изменения с 70-х годов XX века. В настоящее время она характеризуется увеличением государственной поддержки семей с работающими родителями, небольшим увеличением денежной поддержки семей (вероятно, сдерживаемым ограниченными возможностями правительственных бюджетов). Анализ, однако, показывает, что эти тенденции имеют межнациональные различия. Семейная политика приспособилась к новым демографическим и экономическим реальностям, с которыми сталкивается современная семья, но эти изменения не уменьшили пробел между национальными программами семейной политики. Эти межнациональные различия в характере и уровнях государственной поддержки семей с детьми были наиболее заметны в период 1980-х – начале 1990-х годов.

Конвергенция, наблюдаемая в последнее время, постепенно стирает различия между национальными «моделями» семейной политики. До сих пор существуют большие межнациональные различия в действующих системах поддержки семей, но недавнее увеличение значимости вопроса совмещения семейных и рабочих обязанностей, а также связанные с ними изменения в схемах материнских и родительских отпусков сблизили страны с разными моделями семейной политики. Англия больше не служит примером идеальной модели невмешательства, а в Германии происходит переход от традиционной модели рынка труда к модели, основанной на гендерном равенстве. Вне сомнений Европейская комиссия сыграла существенную роль в расширении вопроса совмещения семьи и работы. Межнациональное сходство в демографической и экономической ситуациях (особенно уровень рождаемости, не обеспечивающий простого

воспроизводства населения, и постоянное увеличение женской занятости на рынке труда) также подняли значимость создания условий для совмещения работы и семейных обязанностей.

По теме диссертации опубликованы *следующие работы*:

1. Тенденции и изменение демографического поведения населения Европы // Ломоносов – 2001. Сборник тезисов/ Под общей ред. В.Н. Сидоренко и др. М.: МАКС Пресс, 2001. – 0,1 п.л.

2. Семейная политика и «рациональный выбор» // Материалы Второго Российского Конгресса «Мир семьи». М.: Фонд «Мир семьи», 2001. – 0,2 п.л.

3. Приоритеты демографической политики: система здравоохранения // Материалы научной конференции «Ломоносовские чтения–2002». М.: ТЕИС, 2002.– 0,1 п.л.

4. Современные особенности семейной политики в странах Европейского Союза // Ломоносов–2003: Сборник тезисов/ Под общей ред. В.Н. Сидоренко и др. М.: МАКС Пресс, 2003.– 0,2 п.л.

5. Новые тенденции политики поддержки работающих родителей// Тезисы докладов и выступлений Второго Всероссийского социологического конгресса «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы». Том 3. М.: Альфа-М, 2003.– 0,1 п.л.

6. Развитие систем социальной защиты в условиях старения населения// Современные проблемы старения населения в мире: тенденции, перспективы и взаимоотношений между поколениями. М.: МАКС Пресс, 2004. – 1,0 п.л.

7. Увеличение роли частных организаций и учреждений в обеспечении социальной поддержки населения в странах Европейского Союза// Ломоносов–2004. Сборник тезисов./ Гл. ред. В.Н.Сидоренко. М.: ТЕИС, 2004. – 0,1 п.л.