

## **Глава 1. Теоретические вопросы современной семейной политики**

Первоначальное определение понятий, их дальнейшее развитие играет немаловажную роль в любой теории. Поэтому необходимо выяснить, что следует понимать под термином «семейная политика».

### ***1.1. Определение семейной политики и ее типологизация***

Сегодня всеобщие изменения в семейной структуре, а также ограниченность социальной помощи вызывают озабоченность как правительства, так и социальных исследователей. Семейная политика становится очень важной проблемой. В последние десятилетия количество исследований семейной политики значительно выросло, а недавние различные законодательные проекты принимались с целью контроля изменений в семье и семейной политике как на национальном, так и на общеевропейском уровне.

К сожалению, до сих пор термин «семейная политика» остается до конца неопределенным и непонятным, обозначая разнообразные мнения как ученых-теоретиков, так и политиков. Даже в государственных постановлениях стран Европейского Союза по отдельности и в целом по Европейскому Союзу не существует общей идеи и трактовки семейной политики.

В связи с этим, прежде всего, рассмотрим возможные затруднения, с которыми сталкиваются при выяснении определения. Первое: что же рассматривается под термином «политика»? Во-вторых, что значит «направленный на»? И, в-третьих, какие индивидуумы и в какой жизненной ситуации будут расценены как «члены семьи»?

Первый вопрос имеет отношение к общественному/частному взаимодействию социальной политики и роли государства, рынка, семьи, неформальных связей, а также благотворительных организаций. Нужно ли включать деятельность благотворительных организаций и социальные программы коммерческих предприятий, или необходимо ограничиться только

государством и общественным сектором? Обычно рассматривается государственная политика, исключая при этом общественные и рыночные отношения и обстоятельства. Благотворительный сектор включается только в том случае, если государство играет значительную роль в одном из следующих областей: законодательство, контроль, управление, реализация/снабжение или финансирование. Предполагается, что центральные, региональные и местные органы власти планируют принимать участие в этой деятельности, что неизбежно приводит к смещению определения «семейной политики» в сторону государственной направленности. При этом данные о благотворительной поддержке труднодоступны, что мешает долгосрочному анализу.

Реально же очень трудно определить различия между благотворительным и государственным. В некоторых странах это особенно важно учитывать, так как добровольная социальная защита занимает важное место в общей системе социального обеспечения. Согласно концепции *социального плюрализма* система социального обеспечения включает в себя не только институты государства, семьи или рынка, а и целый ряд организаций - посредников, которые сочетают в себе координационные принципы. Государство обычно работает над одним из направлений, описанных ранее, но в различных степенях. Поэтому границы между государственным и частным – подвижны и изменчивы. Например, услуги по охране детства, предоставляемые некоммерческими организациями, необходимо рассматривать как часть системы социального обеспечения в случае, если государственные органы субсидируют или регулируют их деятельность. Семейные пособия, предоставляемые работодателями, включаются, если они регулируются законом, например, сохранение заработной платы в случае материнства. В тоже время исключаются необязательные пособия, предоставляемые работодателями. Об этом необходимо сказать, так как, например, это отличие

не используется в Немецком социальном бюджете<sup>1</sup>, который включает добровольные выплаты работодателя.

Второй вопрос связан с законодательством и целями политики. Должна ли политика быть сосредоточена непосредственно на семье и ставить цели, связанные с семьей, или все таки нужно включать меры политики, которые выполняют другие цели, косвенно затрагивающие интересы семьи?

Исторически задолго до появления непосредственно системы мер семейной политики, большое значение имели направления, косвенно имеющие отношение к семейной политике. Например, у социального обеспечения всегда была сильная семейная направленность, а пенсии по потере кормильца, как элемент медицинского страхования, принимали во внимание семейные отношения. Семейная политика требует, прежде всего, социально-юридического, чем социологического определения, то есть необходима интерпретация институциональных установок с юридической точки зрения путем рассмотрения только точно установленных инструкций, прав и положений, связанных с семьей.

Третий вопрос, что же считать семьей – главным объектом семейной политики – самый распространенный и фундаментальный и самый трудный, потому что имеет отношение к определению семьи непосредственно. К сожалению, по поводу термина «семья» до сих пор нет единой концепции. Каждая страна имеет различные цели, концепции и определения относительно семьи. Конечно, основное внимание нацелено на семью с детьми, но ведь семейная политика включает значительно больше. Например, в Германии схема снижения налогообложения для женатых пар<sup>2</sup> не требует наличия детей. Хотя фактически эта мера также приносит пользу семьям с детьми, но, строго говоря, она имеет отношение непосредственно к партнерству (браку).

Первыми исследователями, которые подняли вопрос определения терминам «Семейная политика» были Камерман и Кон. В 1978 г. они

---

<sup>1</sup> *German Social Budget (Sozialbudget)*

<sup>2</sup> Ehegattensplitting. Более подробно см. отчет Missoc по Германии 2002.

выпустили книгу «*Семейная политика: Государство и Семья в 14 странах*»<sup>3</sup>, в которой были представлены страны с явной и скрытой семейной политикой. «Явная семейная политика» означала, что в стране существует государственная, законная и институционально установленная концепция семейной политики. При этом семья являлась объектом политических прений, а политические цели относительно семьи явно заявлены. При «скрытой» семейной политике отсутствовали эти характеристики, хотя страны со скрытой семейной политикой могли иметь высокоразвитые другие направления государственной социальной политики, связанные с семьей. Однако, у этих направлений различные заявленные цели, которые не сосредоточены на семье.

В современной литературе нет единого мнения, что же понимать под семейной политикой. Согласно узкому определению, семейная политика – это пособия и услуги, которые нацелены исключительно на семейную пару с детьми или/ и на родителей-одиночек. Подобное определение включает денежные и натуральные пособия, такие как прямые денежные выплаты, налоговые льготы для семей с детьми, отпуск по беременности и родам, детские субсидии и услуги, а также семейный кодекс.

Большинство научных направлений, изучающих семейную политику, в основном выбирают узкое определение, частично по причинам отсутствия данных, а частично по причинам слишком большой области, охватываемой семейной политикой.

Согласно широкому определению, семейная политика может охватывать все направления государственной политики, направленные на семью как на институциональную или социальную группу, и потенциально затрагивающие ее благополучие. Сюда можно отнести общественный транспорт, иммиграцию, питание и другие<sup>4</sup>. Кроме того, включается и меры политики, направленные на

---

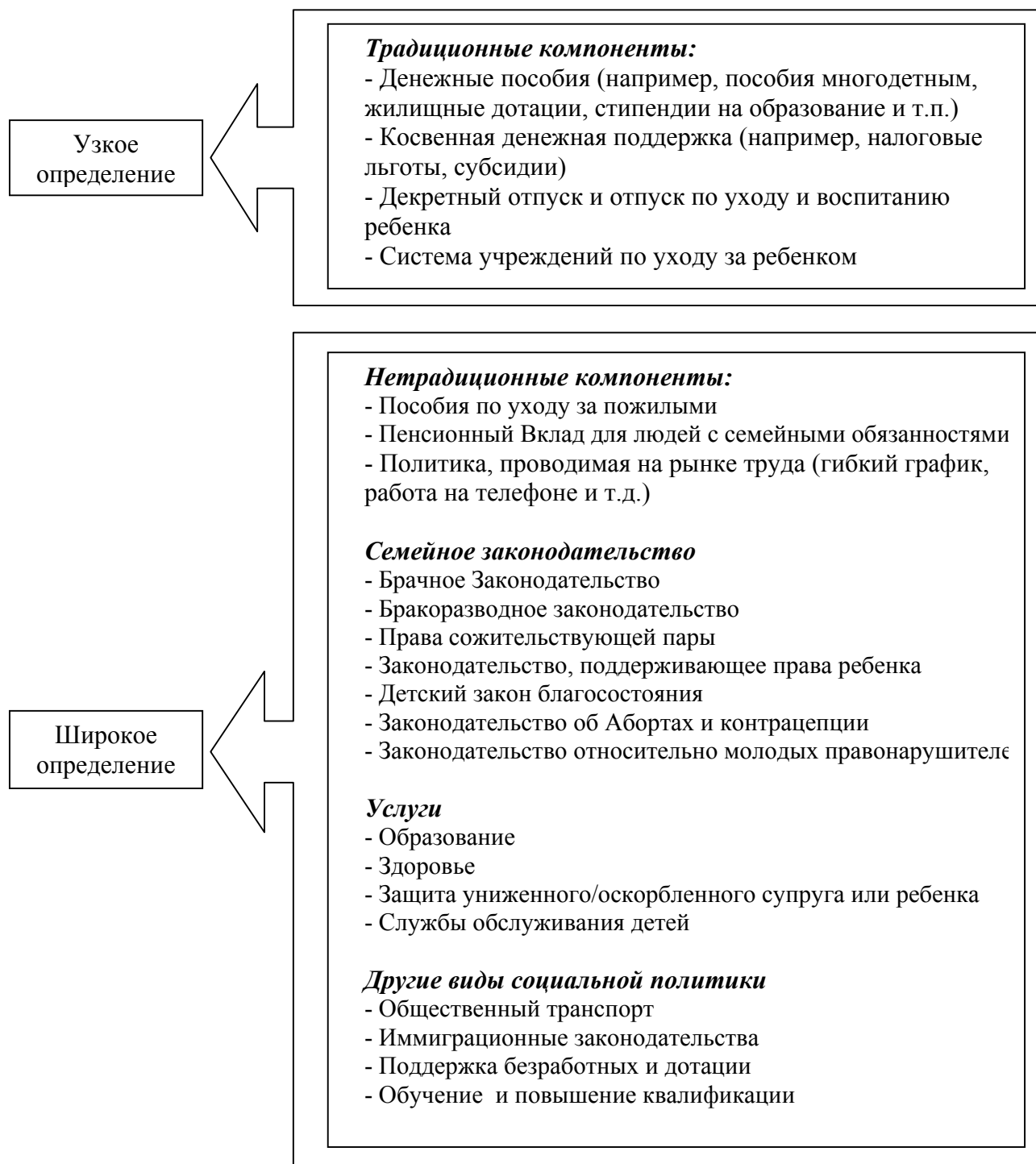
<sup>3</sup> Kamerman Sheila B., Kahn Alfred J. (Eds.) *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia University Press, 1978.

<sup>4</sup> Gauthier A.H. *The State and the Family; A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. (Oxford: Clarendon Press), 1996a.

Baker M. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*. (Toronto: University of Toronto Press), 1995.

Kamerman S.B. and Kahn A.J. (eds.). *Governments and Families in Fourteen Countries*. (NY: Columbia University Press), 1978.

индивидуумов, выступающих в роли членов семьи. Таким образом, современная трактовка семейной политики включает в себя широкий диапазон направлений.



**Рисунок 1.1. Традиционные и современные компоненты семейной политики**

Вообще, семейную политику можно проанализировать в нескольких измерениях на различными способами: 1) социальная значимость и нормативные концепции; 2) политические участники, программы и цели; 3) правительственная и административная организация; 4) меры политики, включая установленные инструкции, пособия, и условие обслуживания; 5) финансирование и социальные расходы; 6) эффективность воздействия политики на семью<sup>5</sup>. В идеале необходимо изучение всех этих составляющих, но по концептуальным, а также по практическим соображениям большинство сравнительных исследований останавливаются на этих измерителях. Например, Ф. Кауфман<sup>6</sup> выделяет 3 измерителя для анализа семейной политики в Европе: институализация политики на уровне государства, мобилизация разных видов семей, и связанные с семьей меры и условия.

Большинство исследований сосредотачиваются на пособиях и условиях обслуживания, а сравнение основано на исследовании показателей групп 4 и 5 вышеуказанной классификации мер. Подобные исследования в основном игнорируют социальную стоимость, нормы, интересы, политические программы и цели, и при этом они не исследуют эффективность политики. Основным объектом исследований являются особые области, такие как система по уходу за ребенком (например, исследования European Commission Network on Childcare в 1996 г.<sup>7</sup> и Ш. Кэмерман в 1991 г.<sup>8</sup>) или же обеспечение семьи в целом<sup>9</sup>. Обычно анализируются институциональные нормы и нормативы,

<sup>5</sup> Barbier Jean-Claude. Comparing family policies in Europe: Methodological problems, p. 326-341, in: International Social Security Review, Vol. 43, 1990.

Barbier Jean-Claude. Public policies with a family dimension in the European Union: an analytic framework for comparison and evaluation, p. 15-32, in: Hantrais, Linda/Letablier, Marie-Thérèse (Eds.) (1995): The Family in Social Policy and Family Policy. CNAF Cross-National Research Papers, Paris: Caisse Nationale des Allocations Familiales [CNAF], 1995.

<sup>6</sup> Kaufmann Franz-Xaver. Familienpolitik in Europa, p. 141-167, in: Wingen, Max (Ed.) (1993): Vierzig Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Neuwied: Luchterhand, 1993.

<sup>7</sup> European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities (Ed.). A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995. Brussels: European Commission [EC], 1996.

<sup>8</sup> Kamerman Sheila B. Child Care Policies and Programs: An International Overview, p. 179-196, in: Journal of Social Issues, Vol. 47, 1991.

<sup>9</sup> Neubauer Erika Diemel Christiane, Lohkamp-Himmighofen Marlene. Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Bd. 1: Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten? + Bd. 2: Länderberichte. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 1993

Kamerman Sheila B., Kahn Alfred J. (Eds.) Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries. New York: Columbia University Press, 1978.

положения и законы, такие как официальная позиция, ставки пособий, доступность служб и др. Но в настоящее время в отчете Европейской Обсерватории Семейной политики European<sup>10</sup> существуют 2 важных отличия. Во-первых, здесь рассматривается состояние в каждой отдельной стране, и, во-вторых, исследуется влияние мер политики на семью с помощью моделирования различных типов семей. При таком подходе анализируется влияние пакета пособий и услуг на различные типы семей. Подобный метод использует и Организация экономического сотрудничества и развития<sup>11</sup>. Этот подход рассматривает ожидаемый результат влияния политики, например, на семейный доход или занятость на рынке труда. Он не придает значения ни заявленным целям, ни специфическим мероприятиям в каждой стране. Исследования показывают, какие возможны результаты, если все необходимые условия были реальными и все предположения были выполнены. В случаях межгосударственного анализа необходим целый комплекс специальных допущений, чтобы построить действующую сравнительную модель, которая симулирует работу в специфических условиях, но возникает вопрос о том, как влияют эти условия на социальную реальность. В любом случае такие модели не полные или не репрезентативные. Хотя данные и методы обычно надежны, их эмпирические данные – под сомнением. Преимущество такого подхода в том, что все виды условий могут быть включены в анализ, а сама концепция семейной политики – не ограничена (не узкая).

При другом подходе изучения семейной политики, базирующимся на данных государственных расходов, главным вопросом является величина расходов на семейные пособия. Здесь включаются все денежные пособия и иногда некоторые услуги, в то время как налоговые льготы почти не берутся во внимание. Можно сказать, что в этом случае просто представляются сравнительные данные в этих областях. Такие исследования обычно

---

<sup>10</sup> European Observatory on National Family Policies [EONFP] (Ed.) Developments in National Family Policies in [year]. Brussels: European Commission, General Directorate V; published annually, 1989.

<sup>11</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]: The Tax/Benefit-Position of Selected Income Groups/of a Typical Worker in OECD Member Countries/of Production Workers [year – year], Paris: OECD, 1978.

применяют или институциональный или функциональный подходы. Институциональный подход рассматривает расходы отдельных компонентов социального обеспечения, например, медицинское страхование или страхование по безработице. Функциональный подход сосредоточен на целевых выплатах, например, пособия по старости, семейные пособия или прожиточный минимум. При этом одно учреждение может предоставлять несколько пособий, относящихся к различным функциональным группам. Например, пенсионное страхование предназначено для выплат пенсий по старости, но в тоже время система здравоохранения субсидирует пенсионеров, а пенсии предоставляются и в детские годы. Такие перекрестные пособия особенно многочисленны в семейной политике. Связанные с семьей перечисления существуют почти в каждом отдельном элементе системы социального обеспечения.

Если оперировать понятиями из теории производства благосостояния<sup>12</sup>, то все вышеперечисленные подходы рассматривают величину «вклада» и «производительности». Они обращаются к институциональному регулированию, финансированию и расходам, возможно моделируя воздействие. Наоборот, «результат» и «эффект» обычно рассматриваются в микро-перспективе, используя данные о домохозяйствах и об отдельных людях. Например, база данных LIS<sup>13</sup> включает в себя условия и пособия в течение всех лет отчета. Таким образом, возможно рассматривать то, сколько семьи в действительности получают, но при этом точно не зная, как работает система в каждой стране. Поэтому у такого подхода есть определенные ограничения. Кроме того, использование этого подхода невозможно из-за того, что до восьмидесятых годов отсутствовали микро-данные. При этом основная проблема исследований, основанных на результате, состоит в том, что почти не существует такого направления социальной политики, которое бы не влияло на семью. Было бы бессмысленно использовать такой критерий для базы данных семейной политики.

---

<sup>12</sup> Rothenbacher Franz. National and International Approaches in Social Reporting, p. 1-66, in: Social Indicators Research 1/1993.

<sup>13</sup> Luxembourg Income Study



Направления семейной политики составляют основную часть систем социальной защиты, относящихся к рождению ребенка и уходом за ним. Направления семейной политики часто поддерживаются различными системами страхования, которые включены в другие направления системы социальной защиты. Вот несколько примеров: кредиты на воспитание ребенка в пенсионной системе; налоговые вычеты на детей; бесплатный или субсидируемый проезд в транспорте для семей с детьми; дотации на строительство для семей с детьми. Несмотря на такие общие аспекты, существуют различия в уровне охвата, условиях и в способах организации направлений политики. Можно привести несколько причин. Во-первых, семейная политика в разных странах имеет различные исторические корни. Как следствие, во многих странах она развивалась непоследовательно. Часто бывает, что политика одного государства несовместима с развитием и ориентацией систем социальной поддержки другой страны и даже оснащена другими мерами социальной политики.

Во-вторых, цели и объекты семейной политики очень разнообразны и разнохарактерны. Первоначальная цель для реализации определенных мер семейной политики не всегда связана с рождением ребенка и его воспитанием. Такие цели, как снижение уровня безработицы или бедности, оптимизация численности населения, борьба с нехваткой трудовых сил, снижение социальных расходов, или же изменение/сохранение гендерных отношений – могут ассоциироваться с мерами семейной политики. Как следствие семейная политика может охватывать противоречивые и даже противоположные цели. Для оценки разнообразия семейной политики необходимо принять во внимание различные пути и результаты ее развития. Но для выявления потенциального влияния на рождаемость с национальной и межнациональной точек зрения нужно иметь обобщенную структуру.

## **Типология режимов семейной политики**

Отправной точкой анализа семейной политики в странах Европейского Союза служит классификация режимов семейной политики. Существуют различные пути ранжирования национальных систем социальной поддержки для семей. Рассмотрим классическую типологию, предложенную Г. Эспин-Андерсеном в его книге «Три Мира Социального Капитализма»<sup>14</sup>, которая предлагает 4 основных типа режима семейной политики:

(1) **Социально-демократический режим** характеризуется универсальной государственной поддержкой для семей, высоким уровнем поддержки для работающих родителей, и гендерным равенством. Государственная политика нацелена на снижение социальных рисков, при этом поддерживается высокий жизненный уровень всего населения. Социальные пособия предоставляются на основе индивидуальных общественно-гражданских прав. Дополнительные услуги по социальной помощи вносят свой вклад в дефеминизацию системы социальной защиты, что приводит к снижению вклада семьи в эту систему. Этот режим характерен для Скандинавских стран.

(2) **Консервативный режим** характеризуется средним уровнем поддержки семей, варьируемым согласно уровню дохода работающих родителей и длительностью их вкладов в социальную систему. Такие типы систем социальной защиты направлены на поддержание и содержание статуса традиционных семейных форм. Этот режим характерен для северо-западных европейских стран, включая Германию, Нидерланды, и Францию.

(3) **Южно-европейский режим** характеризуется высокой степенью разделения по уровню дохода и сочетанием универсальных и частных услуг и пособий. Южно-европейская система социального обеспечения часто рассматривается как часть консервативного режима, но их огромное внимание к семье заслуживает того, чтобы рассматривать такие системы как отдельный

<sup>14</sup> Esping-Andersen Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, UK, 1990.

Esping-Andersen G. *After the Golden Age, The future of the welfare state in the new Global Order*, Occasional paper no 7, World Summit for Social Development, UNRISD, Geneva, 1994

режим<sup>15</sup>. Как видно из названия, этот режим характерен стран Южной Европы.

(4) *Либеральный режим* характеризуется низким уровнем поддержки семей и поощряет индивидуализм на основе рыночных отношений через минимальные социальные пособия и субсидируют частные и рыночные схемы социального обеспечения. Социальные пособия обычно выдаются после проверки на нуждаемость и связаны с бедностью. Этот режим характерен для Великобритании.

Типологизация Г. Эспинг-Андерсена в значительной степени построена на принципе *decomodification*, который является величиной, на которую системы социального обеспечения уменьшают зависимость работающего от рынка, гарантируя право ухода с рынка труда без риска остаться без средств к существованию. Принцип *decomodification* вместе с упадком значимости семьи – это та величина, на которую система социального обеспечения высвобождает домохозяйства от социальных обязанностей.

Эмпирические исследования, выполненные в конце 80-х и в начале 90-ых, подтвердили вышеупомянутую типологию стран, и противопоставили высокий уровень поддержки, обеспеченной работающим родителям в Скандинавских странах, низкому уровню денежной поддержки, обеспеченной в Южной Европе.

Феминистические исследования систем социального обеспечения приводят примеры того, что классификация режимов становится более многообразной, если межнациональное сравнение основывается на семейной политике, на доступности социальных служб и на гендерных аспектах социальной политики.

Так исследуя влияние государственной политики на занятость матерей, Дж. Горник, М. Мейерс и К. Росс<sup>16</sup> обнаружили, что консервативные системы

<sup>15</sup> Esping-Andersen рассматривает южно европейский режим как часть континентального режима, хотя он и признает, что южно европейские системы неоднозначный случай.

Esping-Andersen Gøsta. The three worlds of welfare capitalism. Polity Press: Cambridge, 1990.

Esping-Andersen Gøsta. Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford University Press: Oxford, 1999.

<sup>16</sup> Gornick Janet C., Marcia K. Meyers and Katherin E. Ross. Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states. In: Journal of European Social Policy 7/1, 45-70, 1997

имеют очень небольшое сходство, и особенно различаются Германия и Франция. Франция входит в одну группу с Бельгией, Данией, Финляндией и Швецией. Эти страны предоставляют приемлемую поддержку матерей с детьми всех возрастных группы, позволяя матерям тем самым выходить на работу и быть трудоустроенной. Германия и Нидерланды занимают срединную позицию, в то время как Италия предлагает сильную поддержку матерей с детьми в возрасте от трех лет до поступления в школу, но поддержка детей до трех лет очень незначительная. Политика всех этих стран вынуждают матерей снизить занятость или даже уйти с рынка труда до тех пор, пока ребенок не сможет посещать государственные учреждения или школу. При либеральном режиме (в Европе – Великобритания) семейная политика ограничена, и возможность матерей остаться на работе зависит только от собственных индивидуальных возможностей.

Исследования А. Антонен и Дж. Сипилё<sup>17</sup>, посвященные межнациональным различиям социальных систем по уходу за ребенком, находят схожие различия в европейских системах социального обеспечения. Они выделяют 5 различных режимов: *скандинавская* модель, обеспечивающая универсальность охвата услугами по уходу, продвигая гендерное равенство; модель *южно-европейских* стран с очень небольшим пакетом услуг по уходу за ребенком (исключением является итальянская система дошкольных учреждений); *Бельгия и Франция*, предлагающие обширную систему дошкольных учреждений, поддерживая семью (а не только женщин как в скандинавской модели); *Германия и Нидерланды*, предполагающие в основном индивидуальное родительское обеспечение ухода за ребенком; и *английская* система, в которой система услуг ограничена, осуществляется при проверке доходов и направлена на «проблемные случаи».

---

Meyers Marcia K., Janet C. Gornick and Katherin E. Ross. Public childcare, parental leave, and employment. In: Sainsbury, Diane (ed.): Gender and welfare state regimes. Oxford University Press: Oxford, 117-146, 1999.

<sup>17</sup> Anttonen Anneli and Jorma Sipilä. European social care services: Is it possible to identify models?. In: Journal of European Social Policy 6/2, 87-100, 1996

Н. Фрейзер<sup>18</sup>, Дж. Льюис<sup>19</sup> и М. Ланган/И. Остнер<sup>20</sup> рассматривают воздействие государственной политики согласно гендерному распределению семейных обязанностей и работы внутри семьи. Дж. Льюис и М. Ланган/И. Остнер обнаружили, что семейная политика в Европе поддерживает, сдерживает или снижает положение мужчины, как кормильца семьи. Принимая во внимание ослабление модели «мужчина-кормилец», распространенной в 1950-60-х гг., Н. Фрейзер выделяет 1) универсальную политику, нацеленную на кормильца, 2) политику «гендерного приоритета семейных обязанностей» и 3) политику «добытчик-сиделка». Первый тип в этой классификации нацелен на равные возможности для женщин и мужчин на рынке труда. Меры такой политики склоняют женщин к мужскому поведению и не помогают женщинам и семьям в семейных обязанностях. В случае политики «гендерного приоритета семейных обязанностей» предпочтение отдается гендерному распределению занятости и семейных обязанностей, но часто при этом результатом может быть гендерное неравенство. Политика «добытчик-сиделка» нацелена на создание равных возможностей для женщин и мужчин при выполнении семейных обязанностей и на рынке труда. Меры такой политики направлены на изменяющиеся гендерные взаимоотношения в вопросах семьи и занятости. Как показал Д. Сэйнсбери<sup>21</sup>, стратегии политики и их различные комбинации объясняют некоторые из различий между европейскими системами социального обеспечения, а также различия как между континентальными европейскими, так и скандинавскими системами.

Таким образом, феминистическое исследование сделало акцент на том, что режимы семейной политики классифицируются на основе гендерных отношений в семье и в обществе через социальные учреждения по уходу за

---

<sup>18</sup> Fraser Nancy. After the family wage: Gender equity and the welfare state. In: Fraser, Nancy: Justice Interruptus: Critical reflections on the "Postsocialist" Condition. XXXX: New York, 1997

<sup>19</sup> Lewis Jane. Gender and the development of welfare regimes. In: Journal of European Social Policy 3, 159-173, 1992.

<sup>20</sup> Langan, Maryand Ilona Ostner. Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat: Aspekte im internationalen Vergleich. In: Kritische Justiz, 302-317, 1991

<sup>21</sup> Sainsbury Diane (ed.). Gender and welfare state regimes. Oxford University Press: Oxford, 1999.

ребенком и на рынке труда в соответствии с гендерным поведением. Такой подход пролил свет на некоторые важные особенности семейной политики, необходимые для оценки ее потенциального влияния на рождаемость: во-первых, работа и семья могут быть расценены как две отдельных области, а семейная политика не может рассматриваться как нацеленная только на семью и семейные обязанности.

Семейная политика сочетает в себе занятость и семейные обязанности таким образом, что достигается простое «урегулирование семьи и работы». Семейная политика – это определяющий фактор как изменения женского положения, так и его сохранения. А. Орлофа<sup>22</sup> подчеркивает эту двойственность семейной политики: «Значение семейной политики для занятости заключает в уровне, до которого политика гарантирует доступ женщины к оплачиваемой работе независимо от ее семейного состояния, а также – или даже важнее – в какой степени такая политика позволяет женщинам и мужчинам не работать по причине ухода за ребенком.» Во-вторых, с тех пор как во всех западных странах система по уходу за ребенком стала в основном нормой, главным аспектом семейной политики стал вопрос об уровне освобождения женщин от обязанностей по уходу и воспитанию ребенка. То есть появляется еще один компонент – рынок услуг по уходу, а сама функция ухода и воспитания распределяется между государством, рынком, мужчинами и женщинами с существованием своих собственных правил относительно спроса и предложения. Такое положение усиливает возможности родителей в отношении рынка труда и самого государства и что касается женщин – по отношению к мужчинам. Ослабление семейных обязанностей также влечет за собой снижение стоимости воспитательной функции через перераспределение издержек между родителями и обществом. Средства перераспределения требуют принятия во внимание потенциального влияния на занятость и гендерные отношения.

---

<sup>22</sup> Orloff Ann Shola. Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. In: American Sociological Review 58/3, 303-328, 1993.

В-третьих, семейная политика – гендерно- ориентированна. С 1960-х гг. одним из главных вопросов семейной политики было снижение женской зависимости от кормильца- мужчины. Перед семейной политикой стоял вопрос о создании условий для женщин, при которых было бы возможно вести собственное хозяйство с гарантированным доходом для их семьи без участия кормильца-мужчины.

В дополнении к гарантированному доступу женщины к (хорошо оплачиваемой) работе предполагается, что социальные пособия, которые заменяют возможные потери дохода матерей, должны обеспечивать средства к существованию. Это важно не только из-за увеличивающегося числа одиноких матерей, но также из-за увеличивающейся нестабильности в карьере мужчины, что увеличивает вероятность поддержания семьи женщиной.

В исторической перспективе страны достаточно сильно различаются между собой в направлениях семейной политики. Социальные ценности, цели и законодательные акты различны, так же как и степень ясности и институциональности 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. Например, первые шаги в государственной политике по защите материнства, в системе здравоохранения, а также в пенсиях из-за потери кормильца можно наблюдать в конце XIX века. Кроме того, семейная политика часто начинала свое развитие посредством благотворительных добровольных, некоммерческих организаций. Например, детские сады были основаны реформистскими либеральными педагогами и католической церковью, а детские пособия были введены работодателями на добровольной основе. Позже большинство направлений семейной политики перешли в подчинение и под контроль семейной политики, но личная инициатива и благотворительная активность до сих пор играют большую роль. Со временем некоторые направления социальной политики, связанные с семьей, были

объединены в одну концепцию «семейная политика». Иногда отсутствует как такая интеграция, так и семейная направленность на административном уровне.

## **1.2. Развитие взглядов на социальную поддержку семьи в Европе**

Можно сказать, что проблема «узкого» и «широкого» определения связана с развитием семейной политикой. В связи с этим было бы интересно и полезно рассмотреть развитие семейной политики. Прежде всего, представим эволюционное развитие самой семейной политики, а далее рассмотрим теоретические взгляды на это развитие.

### ***Семейная политика старого стиля***

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

Основным было не «сострадание», а социальная справедливость и солидарность. 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 60-х годов.

Действительно, для ранних мер семейной политики (налоговые сокращения или возврат налогов), которые можно назвать «политикой финансового послабления<sup>23</sup>», характерно 2 особенности:

1) заработная плата как основа для права получения пособия и отсутствие ограничений дохода;

2) ориентированность на определенную семейную структуру (модель, основой которой является работающий гражданин). При этом семейная политика и демографическая (наталистическая) политика – это одно и то же.

---

<sup>23</sup> "economic enabling policies"



Фактически главным в семейной политике было – а во многих странах и остается – дополнение к зарплате. Основанная на схеме «зарплата – семья», она является «косвенным» заработком, позволяющим рабочему («синему воротничку») обеспечивать себя и свою семью (то есть своих жену и детей). Семейную политику (воздействующую на доход семьи) можно характеризовать как эффективную, то есть достигшей цели.

Такие семейные пособия не были связаны с типом работы. Они были/есть – независимы от уровня дохода. Все – начиная от премьер-министра до швейцара – имели право на эти пособия. При этом не обязательно нужно РАБОТАТЬ, но обязательно нужно иметь СЕМЬЮ. То есть нет никаких условий при получении этих пособий, что противостоит французскому "prestations familiales".

Кроме того, все имеют право на получение социальной помощи, все получают ее автоматически. Это особенно важно в отношении социального исключения: где в отличие от большинства пособий учитывается доход. В этом случае те, кто больше всего заслуживают этого права, не получают его (так как они не знакомы со своими правами или не способны справиться с бюрократической системой). Семейные пособия не входят в категорию «социального обеспечения», но принадлежат сфере общественного «признания».

Ранние меры семейной политики, в том числе и фискальная система, были направлены на определенные модели семьи, например, муж/отец- кормилец семьи, жена/мать- домохозяйка. Здесь возникает понятие «заслуженные права», при этом не только касательно к семейным пособиям, но и к другим отраслям социальной защиты (такие как пенсии или медицинское страхование). В связи с исчезновением в некоторых странах Европейского Союза модели «муж-кормилец» возникли дебаты вокруг системы «заслуженного права».

Некоторые партии и движения на политической арене, включая ряд феминистических организаций, отвергают систему «полученных прав», они добиваются собственных прав, основанных на их собственной роли в обществе. Это происходит на фоне драматических изменений в демографической пирамиде. Если рассматривать пирамиду для населения европейских стран, то окажется, что

самые быстрорастущие группы находятся вверху, при этом женщины преобладают в сегменте 40-45 лет. Самая старая группа на 90% состоит исключительно из женщин. При этом система «производимые права» позволяет этим женщинам избежать «социального исключения». Действительно некоторые из них подпадают под «социальное исключение», так как они не принадлежат модели семьи, описанной ранее. Кроме того, из-за изменений в семейном статусе, встречающихся в течение жизни (например, развод), система становится более сложной и опять отрицательно сказывается для этих групп престарелых женщин. В этом отношении можно выявить два основных усовершенствования в так называемых "*prestations familiales*".

Первое усовершенствование касается семейных пособий. Общая тенденция – не включать семейные пособия в систему социальной поддержки, а передать их налоговой/финансовой системе. Это происходит тогда, когда создается новая система (семейных пособий) или как это было в случае восстановления подобных систем после Второй Мировой Войны (например, в Германии и Италии). При этом возникают споры о том, что детские пособия не должны быть зависимы от того работают или нет родители, и должны выглядеть как «право ребенка». Приблизительное требование звучит так: каждый ребенок должен получить одинаковую сумму независимо от рода занятий его матери и отца, при этом ситуация внутри семьи должна быть принята во внимание. Это приводит к следующему этапу развития как в политических дискуссиях, так и непосредственно в самой семейной политике.

Второе усовершенствование принимает во внимание тенденцию «от большой семьи к семье с одним родителем». Мероприятия и пособия для семей с одним родителем отражают скорее некую «детскую» ориентированность, чем ориентацию на семью. Прежняя (ориентированная на большую семью) касалась: 1) количества родных братьев и сестер, 2) числа ухаживающих родителей (принцип допустимой нагрузки/ принцип стоимости ребенка), а последний (термин: одинокий родитель) обращается к положению ребенка, который может быть в тяжелом положении в связи с отсутствием

(второго) кормильца. И действительно можно выделить два основных развития в этом отношении:

- во многих странах ЕС прослеживается увеличение детской поддержки (великолепный пример, Великобритания);

- специальные пособия (часто зависящие от дохода) предоставляются семьям с одним родителем. Фактически ситуация с семьями с одним родителем вызывает озабоченность во всех странах ЕС (согласно исследованиям UNICEF). Ребенок в такой семье находится в худшем положении (в экономическом аспекте), чем в семье с двумя родителями.

Подобная ситуация наблюдается и в налоговой системе. В общем, прослеживается тенденция от семейного к индивидуальному налогообложению. Исчезновение дискриминации сожительства по отношению к брачному союзу (уравнивание освобождения от налогов/минимального прожиточного уровня). Это основано на равенстве и отсутствии дискриминации.

Старые разновидности семейной политики существуют до сих пор, и они всегда поддерживаются так называемыми семейными организациями. С недавних пор, старые меры семейной политики начинают восстанавливаться частично из-за низких показателей рождаемости, а также из-за уменьшения численности европейского населения.

### ***Семейная политика нового стиля***

После Второй мировой войны появились новые типы семейной политики, характеризующихся двумя основными группами мер:

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

*1) Планирование семьи и сексуальное обучение.* Появление противозачаточных таблеток как контрацептивного средства в середине шестидесятых в Европе был не причиной, а скорее важным элементом в так называемой «сексуальной» революции. В то же время по всей Европе вновь

учрежденные организации по вопросам семьи сами проводили информационные кампании, и достаточно большие суммы были предоставлены в распоряжение неправительственных организаций для проведения программ, разработанных правительством. Эти кампании скоро были свернуты, но в 1980-х годах они вновь были восстановлены из-за распространения ВИЧ. Новые кампании продвигали идею «безопасного секса» и были направлены на население в целом. В последнее время подобные кампании проводятся в некоторых странах и направлены в основном на молодежь с целью снизить и даже аннулировать подростковую беременность. Принимая во внимание то, что такие кампании проводились неправительственными организациями, то постепенно рынок и коммерческие фирмы стали контролировать эту область.

2) *Консультационные семейные службы.* Семейные службы, появившиеся в 1960-е и практически исчезнувшие в 1990-х, почти на 100% субсидировались государственным отделом по делам семьи. Их целью было укрепление семьи. Такие консультационные центры существуют до сих пор, но в большинстве случаев интегрированы в большую систему консультирования по вопросам семьи брака. Наряду с подобными центрами в то же время появлялись достаточно разнообразные телефонные службы, например, набрав специальный номер можно получить информацию и/или заявить о случаях насилия в семье, предотвращении самоубийства или других личных проблем. Отношения внутри семьи составляли основную часть всех сделанных звонков.

***Вторая группа:*** временная или частичная занятость – замена семьи (забота о ребенке и помощь семье – не денежные виды помощь).

Вторая группа включает в себя два типа мер: «помощь семье» и «система ухода за ребенком», заменяя собой частично обязанности семьи. Службы помощи семье предоставляют подмену «домашней хозяйке» в случае отсутствия родителя. Этот вид помощи обеспечивается квалифицированным персоналом. Подобный вид помощи оказывается и для стариков и в

большинстве стран уже давно работает под девизом «Помощь для семьи и стариков». Этот вид в общем – временный и по договоренности, и все же он также субсидируется и оплата зависит от уровня дохода семьи.

Уход за детьми стало решающим элементом семейной политики в европейских странах в послевоенный период. Качество и количество – вот основные вопросы, которые обсуждались в социально-политических кругах. Качество, то есть пригодность – это проблема многих стран ЕС.

В отличие от прямой экономической политики этот тип политики вместо денег предлагает систему обслуживания и помощи. Отсутствуют денежные переводы, хотя происходит формирование инфраструктуры в виде служб и организаций. Так что такая политика может быть названа «косвенной», так как каждый, на кого направлены ее меры, получает обслуживание, выступая как потребитель. При этом нельзя получить нематериальную помощь автоматически. 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.

Введение и расширение этих мер привело к появлению «семейных профессионалов»: квалифицированный и тренированный персонал в двойной роли: те, кто обслуживают и те, кто управляют организацией. В результате потребность в квалифицированном персонале привела к созданию новых и увеличению старых программ повышения квалификации и даже появлению специализированных школ. Как результат, некоторая часть семейной политики фактически стала «политикой занятости», семья стала способом расширения рынка труда.

Таким образом, в отличие от первого типа семейной политики, где семейная политика соответствовала демографической политике, меры этого

типа противопоставляются демографической политике в основном ее пронаталистическом контексте. Например, программы планирования семьи типа «желаемый ребенок» направлены на качество, а не на количество, и таким образом антинаталистичны. 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 феминистических движений. Хотя практически некоторые меры направлены как раз на все большее разделение труда между женой и мужем. Поэтому предпринимаются некоторые попытки для развития направлений, обращенных к отцам/мужьям, по крайней мере определяющих последних частью целевой группы. Мужчины все больше рассматриваются как «проблемная» группа.

### ***Родительский отпуск***

Отпуск по беременности и родам (maternity leave) имеет долгую историю. В тоже время история родительского (parental) отпуска и отпуска по уходу за ребенком более коротка.

Впервые оплачиваемый отпуск по беременности и родам был введен Бисмарком как часть программы социального страхования в Германии в 80-х годах XIX века. Первый национальный закон, касающийся социального страхования, был введен в 1883 году и предусматривал страхование на случай болезни, оплачиваемый отпуск по болезни, в том числе и декретный отпуск. Вскоре этому примеру последовала и Франция.

В 1919 году Международная организация труда (ILO) приняла первое соглашение о защите материнства, в котором было заявлено право женщин, работающих в промышленности и торговле, на декретный отпуск в течение 12 недель, предоставляемый в период до и после родов (послеродовой период отпуска является обязательным). При этом женщины должны получать

денежное пособие, которое составляет 2/3 прежней зарплаты. Это соглашение было пересмотрено и расширено в 1952 году. Два существенных новшества было введено в конце 60-х – начале 70-х годов: введение оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком в восточной и центральной Европе и введение оплачиваемого родительского отпуска (parental leave) в Скандинавских странах.

Вообще в истории родительского отпуска 1970-е года являются поворотными. Участие женщин на рынке труда растет во всех развитых странах колоссальными темпами. При этом увеличиваются продолжительность и ставка оплаты отпуска по беременности и родам, вводится право обоих родителей на отпуск по уходу за ребенком. Отпуска по беременности и родам, а также отпуска по уходу за ребенком становятся важным компонентом политики охраны детского здоровья.

Согласно принятому в 1992 году закону<sup>24</sup> Европейский Союз предписывает обязательный оплаченный отпуск по беременности и родам продолжительностью 14 недель – как мера по защите здоровья. В 1998 году была принята директива, предписывающая обязательный трехмесячный отпуск по уходу за ребенком.

Пересмотренное соглашение МОТ о защите материнства (1999, № 103, 1952) было принято 1 июня 2000 г., усилив защиту по ранее существовавшим направлениям МОТ во многих областях, а также расширив возможности охвата. Рекомендованная продолжительность отпуска стала 14 недель, включая «период 6 недель обязательного отпуска до родов, если нет иного соглашения на государственном уровне между правительством и представительными организациями рабочих». Также было отмечено, что «дополнительный отпуск должен быть обеспечен до и после периода отпуска по беременности и родам в случае болезни, осложнений или риска осложнений, проистекающих из-за болезни».

---

<sup>24</sup> European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile: Employment and Family Responsibilities. Leave arrangements for workers with children. – Brussels, 1994

### ***Теории развития систем социальной поддержки семей***

Вопросу развития семейной политики и системы социальной поддержки в странах Европейского Союза посвящено два основных вида теорий: теория индустриализации и теория ролей<sup>25</sup>.

***Теория индустриализации*** была представлена во многих работах, в том числе и как эволюционная теория<sup>26</sup> или структурно-функциональная теория<sup>27</sup>. Согласно этой теории с началом индустриализации начали происходить изменения в структуре общества, что в свою очередь привело к возникновению новых социальных проблем<sup>28</sup>. Например, ранние стадии индустриализации привели к очень высокому уровню бедности среди семей из рабочего класса, а также к вовлечению детской рабочей силы. Эти специфические проблемы не могли быть решены индивидуально, поэтому вместо этого возникло государственное вмешательство. Это потребовало разработки законодательства в области детского труда и обязательного образования, что привело к созданию ряда здравоохранительных и финансовых мер для улучшения поддержки семей.

Некоторые ранние формы социальной поддержки семей, включая надбавки к прожиточному минимуму, являются примерами реакции государства на эти проблемы. Примененная к более современному периоду теория индустриализации утверждает, что переход к постиндустриальной экономике привел к большой несовместимости между семейными обязанностями и работой, нестабильности рынка труда, появление новой бедности – ко всему тому, что требовало обновленной государственной социальной системы для поддержки семьи. Различные научные направления того времени допускали, что взаимоотношения между изменениями в

<sup>25</sup> O'CONNOR J. *The Fiscal Crisis of the State*, St, Martin's Press, NY, 1973.

OFFE C. *Contradictions of the Welfare State*, MIT Press, Cambridge, MA, 1984.

<sup>26</sup> WENNEMO I. *Sharing the Costs of Children; Studies on the Development of Family Support in the OECD countries.*- Swedish Institute for Social Research, Stockholm, 1994.

<sup>27</sup> SKOCPOL T., AMENTA E. States and Social Policies, *Annual Review of Sociology*, 12, 1986, p.131—57.

<sup>28</sup> WILENSKY H.L. *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley, CA, 1976.



демографической и экономической ситуации семьи, с одной стороны, и реакцией демографической политики с другой стороны, были построены как раз на основе этой теории. А так как изменения в демографической и экономической ситуации семей является общей для всех индустриальных и постиндустриальных стран, то теория индустриализации допускает, что эти всеобщие изменения приведут к одинаковым ответным мерам демографической политики. Согласно логике теории индустриализации произойдет конвергенция социальной политики индустриальных стран, поскольку в основе развития социальной политики лежит допущение схожести среди стран<sup>29</sup>.

В целом, современные научные течения в области государственной поддержки сходятся на принятии этой теории. Процент пожилых людей в обществе (являющийся индикатором степени индустриализации и индикатором специфических возрастных потребностей) имеет неоспоримое влияние на расходы семейных пособий<sup>30</sup>. С другой стороны, было выявлено, что рождаемость существенно не влияет на семейные пособия<sup>31</sup>. В тоже время она (с точки зрения экономического развития, выраженного в виде ВВП на душу населения) оказывает существенное влияние на размеры пенсии, здравоохранение, социальное страхование, систему социальной поддержки, но ни как не на статью расходов «Семейные пособия». При этом уровень экономического развития и экономического роста влияет на налоговые льготы (для детей-иждивенцев).

Вторая группа теорий сконцентрирована на ключевой роли различных «актеров», которые участвуют в развитии социальной системы, в том числе например, политических партий, групп защиты, правительств и других

---

<sup>29</sup> VAISANEN I. Conflict and consensus in social policy development; A Comparative study of social insurance in 18 OECD countries 1930—1985/ *European Journal of Political Research*, 22, 1992, p.307—27.

<sup>30</sup> PAMPEL Fred C. ADAMS Paul. The effects of demographic change and political structure on family allowance expenditures, *Social Service Review*, 66, 4, 1992, p. 524-46.

PAMPEL F. C., WILLIAMSON J. B. Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, 1950-1980, *American Journal of Sociology*, 93, 1988, - p. 1424—56.

<sup>31</sup> WENNEMO I. Sharing the Costs of Children; Studies on the Development of Family Support in the OECD countries, Swedish Institute for Social Research, Stockholm, 1994.

исторических учреждений. Сила левых партий, женских движений и степень государственного централизма – это основные индикаторы, используемые этими теориями. В отличие от теории индустриализации, *теория ролей* придает важное значение историческому развитию государственных учреждений и политических партий в отдельно взятой стране. Применительно к современным условиям эти теории утверждают, что реакции правительства на глобальные тенденции, затрагивающие демографическое и экономическое положение семей, будут специфичными для истории каждой страны, политического состава и общественных организаций.

Современные исследовательские работы подтверждают теорию ролей. Расходы на семейные пособия и семейные дотации имели позитивную корреляцию с римским католицизмом, количеством постов, занимаемых представителями религиозных партий в правительстве, а также связан с количеством лет правления левых партий и мерами корпоратизма и централизма<sup>32</sup>. Налоговые льготы на детей, однако, оказались не связаны с этими факторами. Более того, исследования государственных социальных систем выявили, что христианские демократы имеют достаточно сильное влияние на систему социальной поддержки<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> PAMPEL Fred C., ADAMS Paul. The effects of demographic change and political structure on family allowance expenditures/ *Social Service Review*, 66, 4, 1992, p. 524-46.

PAMPEL F. C., WILLIAMSON J. B. Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, 1950- 1980/ *American Journal of Sociology*, 93, 1988, p. 1424-56.

WENNEMO I. Sharing the Costs of Children; Studies on the Development of Family Support in the OECD countries, Swedish Institute for Social Research, Stockholm, 1994.

<sup>33</sup> HUBER E., RAGIN C., STEPHENS J.D., 'Social democracy, Christian democracy, constitutional structure, and the welfare state', *American Journal of Sociology*, 99, 3, 1993, p.711-49.