

3. Современная семейная политика в странах ЕС

3.1. Государственная поддержка семей в странах ЕС

В явном виде семейная политика провозглашена в очень небольшом количестве стран. Все страны имеют направления политики и инфраструктуру для поддержки семьи, но в большинстве случаев эти меры не являются частью всеобщей семейной политики или же общей стратегии поддержки семьи. Исторически, Франция была единственной страной с явной и целостной семейной политикой. В этой части работы будут рассмотрены различные законодательные проекты, представленные правительствами с 1994 г. для придания значимости вопросам, связанным с семьей, а так же как способ иллюстрации приоритетов и направлений государственной поддержки семьям в странах ЕС.

При этом могут существовать различные точки зрения на такие вопросы как женская и детская занятость, бедность, безработица. Различие между явной и скрытой политикой основано на существовании или отсутствии политических программ и целей, направленных на семью. Это различие не всегда видно, потому что концепции различаются у разных участников, организаций и изменяются во времени. Можно предположить, что семьи находятся в лучшем положении в странах с явной семейной политикой. Но пример скандинавских стран доказывает обратное. Так, семейные пособия и услуги в этих странах более развиты чем в Германии, при этом в этих странах нет явных целей семейной политики в строгом смысле.

Во Франции, Бельгии и Люксембурге семейная политика была учреждена сразу после Второй Мировой Войны, в то время как в Великобритании и Нидерландах никогда не существовало открытой концепции «семейная политика». Можно сказать, что на сегодняшний день только у Франции, Бельгии, и Люксембурга есть определенная, сложившаяся концепция семейной политики. Семейная политика в этих странах достаточно хорошо развита, но их теоретическая основа – различна.

Например, Франция придерживается пронаталистической семейной политики. В Италии и Германии в тридцатых и сороковых годах во время нацистского и фашистского режима семейная политика была представлена так же широко, как и политика народонаселения. Однако после войны значение семейной политики в Италии значительно снизилось. Для Германии потребовалось некоторое время, прежде чем были воплощены новые идеи, и практически семейная политика развивалась медленно. Хотя немецкая концепция в настоящее время более разработана и даже в некоторых местах опережает французскую и Бельгийскую, практическое же воплощение остается далеко позади. В Южной Европе и Скандинавии демографическая политика также находилась в поле обсуждения, и в тридцатых и сороковых годах были введены некоторые меры. В Испании развитие семейной политики было схоже с Италией: в пятидесятых годах семейная политика потеряла свое главенствующее место в системе социальной помощи. В Скандинавских странах семья как социальная группа никогда не была важным вопросом. Поэтому в Скандинавских странах нет определенной концепции семейной политики, хотя на практике там созданы благоприятные условия для матерей, детей и семей.

Поэтому было бы интересно рассмотреть, как правительства оценивают соответствие различных демографических процессов (смертность, рождаемость, миграция) интересам их стран и считают ли они нужным проводить политику, направленную на сохранение или изменение существующего положения дел.

Национальные политики в области народонаселения: официальные точки зрения

Начиная с 1963 года, Секретариат Организации Объединенных Наций неоднократно проводил опросы правительств всех государств мира – членов ООН об отношении к демографической ситуации в их странах¹. Результаты опросов составляют основу Банка данных о политике в области населения. В

¹ Последний (восьмой) был проведен в 1999 году. См. Result of the Eight UN's Inquiry among Government Population and Development. – UN, NY, 2001

приведенном ниже анализе используются данные из этого Банка, а также информация, полученная из официальных ответов государств, участвовавших в этих опросах, национальных отчетов, официальных заявлений на различных конференциях. Данные охватывают период последней четверти XX века.

Все большее количество стран выражает сожаление о низких темпах роста населения. Это является ответной реакцией на очень низкий уровень рождаемости, а также на социальные и экономические последствия, проистекающие из-за старения населения и потенциала для снижения населения. В то же время, даже в этих странах одни и те же или, во всяком случае, близкие по характеру процессы нередко по-разному оцениваются как общественным мнением, так и государственными институтами. А в зависимости от этих оценок формируется и разное отношение правительств к демографическим реальностям в их странах, их взгляды на то, нужно ли проводить специальную политику, направленную на изменение или сохранение положения в демографической области, на возможные и допустимые меры такой политики.

Так, из 15 рассматриваемых стран, участвовавших в восьмом опросе, правительства только 3 стран (Австрия, Греция, Португалия) ответили, что считают *темпы роста* населения «слишком низкими». При этом они придерживаются позиции невмешательства.

Интересно проанализировать тенденцию отношения правительств к темпу роста населения своих стран, а также изменения позиции относительно политики в этой области. Как видно из Приложения 3.1.1. в 1976 г. в одном ряду с Грецией, чье правительство уже тогда считало темпы роста «слишком низкими», находятся такие страны как Ирландия, Финляндия, Франция, Люксембург. В 1986 г. остаются только 2 страны (Франция и Греция), которые придерживаются подобного мнения. В 1996 году на смену Франции «приходит» Португалия – и в итоге опять только 2 страны считают темпы роста населения «очень низкими», в то время как остальные правительства считают, что темп роста «достаточен».

Подобная же картина складывается и при рассмотрении изменения мнений государственных органов относительно *проведения политики*, осуществляемой в области темпов роста населения. В 1999 г. только Люксембург имеет позицию «поддержания нынешнего уровня», все остальные придерживаются позиции «невмешательства». Такое положение было и в 1996 г., а в 1976 и 1986 гг. Люксембург вел политику, нацеленную на повышение темпов. В течение 1976, 1986 и 1996 гг. еще только Греция и Франция считали, что политика должна способствовать увеличению темпов роста населения. Как видно, в настоящее время даже Франция придерживается позиции невмешательства.

Особого внимания заслуживает тот факт, что все правительства по состоянию на 1999 г. обеспокоены в первую очередь *старением* населения.

В восьмом опросе ООН впервые был задан вопрос о взглядах государств на проблемы старения населения. Из 15 рассматриваемых стран 4 страны (Австрия, Бельгия, Германия, Греция) указывают, что старение вызывает повышенную обеспокоенность. В то же время Италия и Великобритания проявляют слабый интерес к этой проблеме. Франция не высказала официальной позиции, хотя, как и Германия, обеспокоена положением дел в возрастных группах (см. Приложение 3.1.2).

Для немецкого правительства проблема старения населения оказывает влияния на современные политические решения в связи с тем, что изменения в возрастной структуре будут иметь последствия во многих других сферах.

Правительства считают крайне важным вопрос об увеличении возраста выхода на пенсию. Правительства также полагают, что должны предоставляться более гибкие и подвижные условия ухода на пенсию с предоставлением возможности выбора для постепенного ухода на пенсию.

Низкие темпы роста населения обусловлены **уровнем рождаемости**. Неудивительно, что правительства, не удовлетворенные темпами роста населения, выражают озабоченность и уровнем рождаемости в их странах.

Но нередко эту озабоченность высказывают и те страны, которые удовлетворены темпами роста.

При анализе европейских стран с низкой рождаемостью, которая к тому же везде имеет тенденцию к дальнейшему снижению, можно видеть, что оценки правительств имеют тенденцию становиться все более тревожными. Если в 1976 году только Франция, Германия, Греция, Люксембург и Финляндия оценивали свою рождаемость как слишком низкую (остальные страны-члены Европейского Союза были удовлетворены ее уровнем), то в 1999 году уже восемь из 15 стран оценивали свою рождаемость как слишком низкую (см. Приложение 3.1.3). При этом только 3 страны – Люксембург, Ирландия, Австрия – считают, что политика не должна придерживаться положения «невмешательства» (в 1976 г. – таких стран было 5).

Надо отметить, что декларируемое «невмешательство» большинства государств в вопросы рождаемости, отказ от политики воздействия на темпы роста или возрастную структуру населения не означает полного самоустранения государства из области демографической политики. Подчеркивается только отказ от преследования определенных *количественных* целей (что, возможно, связано с неэффективностью всех прежних попыток достичь таких целей).

Примером может служить следующая позиция: «Правительство Великобритании не проводит политику в области населения в смысле активных попыток повлиять на численность населения, его возрастную структуру или компоненты её изменения, за исключением иммиграции... Оно также не выражает мнения, какая численность и структура населения желательны для Великобритании. Основная его забота – это благосостояние населения, хотя правительство и отслеживает тенденции демографического развития... Решения о рождении детей люди принимают сами, но задача правительства – обеспечить их информацией и средствами, чтобы решения были эффективными. В частности, правительство предоставляет услуги по

планированию семьи... Правительство учитывает вопросы населения при выработке экономической и социальной политики.²»

Несмотря на то, что существующий уровень рождаемости не обеспечивает даже простого воспроизводства населения, правительство Великобритании, как видно, полагает его достаточным для удовлетворения своих внутренних и внешних интересов и потребностей. Деторождение является частным делом личности и семьи, а часть политиков даже считает, что в стране имеет место относительно избыточный естественный прирост населения.

Помимо Великобритании довольно сдержанную позицию в отношении мер прямого воздействия на **уровень рождаемости** занимают Италия, Ирландия и некоторые другие. Эти страны (по крайней мере, на уровне официальных высказываний) считают регулирование деторождения мало приемлемым по моральным этическим соображениям и не проводят какой-либо масштабной и значительной политики в этом вопросе. Как правительства этих стран, так и общественное мнение демонстрируют явную консервативность в отношении норм брачно-семейных отношений (свобода расторжения брака), а также – применения аборт и контрацепции, правда, в большинстве случаев – без применения прямых запретов.

Противоположный характер реакции на демографические проблемы с начала XX века демонстрируют Франция, Бельгия, Германия. Примером служит Франция, которая весь период времени 1870-1940 годов демонстрировала пронаталистский характер демографической политики.

Как известно, *международная миграция* была второстепенной темой для большинства Правительств в 1976 г. Однако, с экономическим спадом, который последовал за первым нефтяным кризисом, обеспокоенность государственных органов по поводу последствий, связанных с увеличивающейся иммиграцией, значительно увеличилось. Пропорция

² Позиция правительства Великобритании, представленная на Каирской конференции по народонаселению и развитию 1994 года

Правительств, которые рассмотрели иммиграцию как слишком высокую, повысилась от 7 процентов в 1976 году до 20 процентов в 1986 году и осталась на этом уровне в 1999 году.

Несмотря на то, что иммиграция для большинства европейских стран служит важным источником пополнения населения, тем не менее правительства сохраняют настороженность по отношению к иммиграции. Страны, которые принимали иностранцев на постоянное жительство, проявляют все большую селективность по отношению к иммигрантам, вводя те или иные ограничения. Комиссия Европейского Союза в своем документе 1994 года отметила необходимость ограничения приема иностранцев, обосновывая это экономической ситуацией и положением на рынке труда.

Таким образом, позиция невмешательства не распространяется на вопросы иммиграции. В 1999 году 8 стран, (среди которых Греция, Франция, Германия и др.) проводят политику снижения иммиграции и только 1 страна – Нидерланды не вмешивается в этот процесс.

Видно, что, как правило, страны предпочитают не расширять легальную иммиграцию, которая сейчас довольно строго контролируется, и противодействовать нелегальной иммиграции. В то же время в 1999 году ни одна страна, за исключением Германии, не ставила задачи снижения количества мигрантов всех видов (см. таблицу Приложения 3.1.4).

Таблица 3.1. Сводная таблица

	1976 ³		1999 ⁴	
	Число стран	Доля, %	Число стран	Доля, %
Оценивают рост населения в своей стране как:				
слишком низкий	2	13,33	3	0,2
удовлетворительный	13	86,67	12	0,8
ВСЕГО	15	100	15	100
Считают необходимым воздействие с целью:				
увеличить темп роста	3	13,33	0	0
не вмешиваются	12	86,67	15	100
ВСЕГО	15	100	15	100
Считают уровень рождаемости:				
слишком низким	5	33,33	8	53,33
удовлетворительным	10	66,67	7	46,67
ВСЕГО	15	100	15	100
Считают необходимым воздействие с целью:				
увеличить уровень рождаемости	4	28,57	2	13,33
сохранить уровень рождаемости	1	7,14	1	6,67
не вмешиваются	9	64,29	12	80
ВСЕГО	14	100	15	100
Считают уровень иммиграции:				
удовлетворительным	12	13,33	10	66,67
слишком высоким	3	86,67	5	33,33
ВСЕГО	15	100	15	100
Политика в отношении иммиграции:				
понижать	3	13,33	8	53,33
невмешательства	0	0	1	6,67
поддерживать	12	86,67	6	40
ВСЕГО	15	100	15	100

³ 3-й отчет ООН. См. World population trends and policy: 1977, 1979, 1981 Monitoring reports, v.1-2.– UN, N.Y., 1982.

⁴ 8-й отчет ООН. См. Result of the Eight UN's Inquiry among Government Population and Development. – UN, NY, 2001