

УДК 314.17

С.И. Кузин

О.В. Кучмаева

## О РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Аннотация.* Благополучное функционирование современной семьи невозможно без реализации государственной семейной политики. Семейная политика, направленная не только на поддержку отдельных семей, но и на оказание помощи социальному институту семьи, – жизненная необходимость. От результативности семейной политики зависит решение всех без исключения проблем – от обеспечения безопасности, решения проблемы воспроизводства населения, до формирования человеческого капитала, обеспечивающего конкурентоспособность экономики и, в конечном счете, решения проблем исторического выживания. Достижение высокого уровня и качества жизни российских граждан невозможно без учета интересов семьи как основной ячейки общества.

*Ключевые слова:* семейная политика, государство и семья, семейный кодекс, материнский капитал, пособия гражданам, молодая семья, институт семьи.

Sergei Kuzin

Oksana Kuchmaeva

## THE IMPLEMENTATION OF THE STATE FAMILY POLICY IN MODERN RUSSIA

*Annotation:* The smooth running of the modern family is impossible without implementation of the state family policy. Family policy is aimed not only to support individual families, but also to assist the social institution of the family is a vital necessity. From the impact of family policy depends on the decision of all without an exception of problems – from security, to solve the problem of population reproduction, to the formation of human capital in ensuring the competitiveness of the economy and, ultimately, problem solving, historical survival. The achievement of high standards and quality of life of Russian citizens is impossible without taking into account the interests of the family as the basic unit of society.

*Keywords:* family policy, the state and the family, the Family Code, the maternity capital, grants citizens a young family, the institution of the family.

Благополучное функционирование современной семьи невозможно без реализации государственной семейной политики. Современная семейная политика характеризуется преобладанием форм социального обеспечения, оказанием социальной помощи, т.е. семейная политика носит преимущественно патерналистический характер, рассматривая семью по большей части как объект социальной помощи, нежели как автономный активный субъект социальной помощи. Необходимы меры, направленные на активизацию роли семьи как субъекта семейной политики [3]. Она представляет собой целостную систему принципов, оценок и мер организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, направленных на улучшение условий и повышение качества жизни семьи [6].

Семейная политика, направленная не только на поддержку отдельных семей, но и на оказание помощи социальному институту семьи – жизненная необходимость. Общественная необходимость сильной семейной политики обусловлена рядом причин. Прежде всего, она является важнейшим социальным инструментом, консолидирующим общество, снижающим социальную напряженность на основе актуализации ценностей семьи и семейного образа жизни. Именно семейная политика позволяет выявить и осмыслить особенности взаимодействия общества и семьи как социальной общности, обеспечить координацию деятельности социальных институтов в интересах семьи во всех сферах ее функционирования [4].

В последние годы в нашем обществе происходит переоценка значимости семейной политики. Интерес государства к семейной политике имеет прагматическую основу – в первую очередь, с точки зрения необходимости преодоления депопуляции и формирования личности, готовой действовать не только в собственных интересах, но и в интересах общества. Формирование наиболее благоприятных условий для создания семьи, рождения и воспитания детей, повышения качества и продолжительности жизни выступают основным средством преодоления неблагоприятных демографических тенденций. От результативности семейной политики зависит решение всех без исключения проблем – от обеспечения безопасности, решения проблемы воспроизводства населения, до формирования человеческого капитала, обеспечивающего конкурентоспособность экономики и, в конечном счете, решения проблем исторического выживания. Достижение высокого уровня и качества жизни российских граждан невозможно без учета интересов семьи как основной ячейки общества [2].

Конституционные основы государственной семейной политики определены в статье 7 Конституции РФ, устанавливающей обязанность государства поддерживать семью. Правовая доктрина, реализуемая в федеральном законодательстве, признает основой общества семью, определяя комплекс мер, призванных содействовать формированию семейных отношений на началах добровольности, чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов. В соответствии с пунктом «Ж» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно законодательная база, обеспечивающая охрану и поддержку семьи, сформирована как на федеральном, так и региональном уровнях.

В 1990-е гг., в изменившихся политических и экономических условиях, в стране происходила смена модели государственной политики в отношении семьи. Возросшее внимание к семье получило отражение в Семейном кодексе Российской Федерации, в отраслевом законодательстве. В эти годы принимались меры по законодательному закреплению семейных прав граждан (пособия на детей, налоговые и другие льготы). Большое значение для системы законодательства в сфере оказания помощи семье и семейной политики имеют положения трудового законодательства (Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ), Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ, Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ.

Важным шагом в обеспечении правового регулирования и поддержки развития семьи стало принятие Семейного кодекса Российской Федерации, вступившего в силу с 1 марта 1996 г. (принят Федеральным законом от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ, претерпел множество дополнительных слушаний и согласований, в настоящее время действует его редакция от 30 декабря 2015 г.). В настоящее время многими специалистами ставится под сомнение соответствие Семейного кодекса современным реалиям и потребностям семьи. Следует отметить, что в самом главном документе о семье, призванном наиболее полно регламентировать основные аспекты ее жизнедеятельности, Семейном кодексе РФ, отсутствует определение семьи. Это, в свою очередь, уменьшает возможности семьи быть отдельным субъектом права. Чаще при решении тех или иных проблем рассматриваются отдельные члены семьи – родители, дети, но не семья в целом. К основным полномочиям Российской Федерации относятся: установление основ государственной семейной политики, декларирование прав и гарантий семьи, материнства и детства, закрепление механизма защиты прав семьи и детей, определении полномочий органов публичной власти в рассматриваемой сфере отношений. В соответствии с Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ, женщинам, родившим (усыновившим) вторых и последующих детей, предоставлено право на материнский (семейный) капитал, который может быть использован на улучшение

жилищных условий, получение образования детьми и формирование накопительной части трудовой пенсии женщины, родившей (усыновившей) второго или последующего ребенка.

Большую роль в качестве механизма реализации социальной политики в интересах семьи и детей играет сеть учреждений социального обслуживания семей и детей. Правовое обеспечение социального обслуживания семьи с детьми интенсивно развивается после выхода Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 г. № 543 «О мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 1990-е годы». В этом Указе органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендуется всемерно содействовать созданию и укреплению территориальной сети учреждений социальной помощи семье и детям. В последствие были приняты законы, определившие правовые и организационные условия оказания государственной социальной помощи семьям: Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (1995 г.), Федеральный Закон «О государственной социальной помощи» (1999 г.), Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (1998 г) Федеральный Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (1999 г.), , Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (2013 г.).

Особую роль в РФ играет оказание социальной помощи малоимущим гражданам, среди которых весьма значительную часть составляют семьи с детьми. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» малоимущим гражданам социальная помощь предоставляется в виде социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров. Гражданам с низкими доходами предоставляются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии со статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Реализация программно-целевого метода в решении проблем детства позволила обеспечить достаточно высокий уровень межведомственной координации, укрепить механизм формирования и реализации государственной социальной политики в области защиты и обеспечения прав и интересов детей, их выживания и развития. На протяжении длительного времени целый ряд целевых программ реализовывались в интересах детей. До 2010 г. проводились мероприятия Федеральной целевой программы «Дети России», ориентированной как на улучшение демографической ситуацию в стране, поддержку материнства и детства (подпрограмма «Здоровое поколение»), так и на профилактику семейного неблагополучия и поддержку семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в первую очередь семей с детьми-инвалидами (подпрограмма «Дети и семья»). Необходимо также отметить, что в последние годы развитие отраслей социальной инфраструктуры осуществлялось и в русле реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное гражданам России», а также целого ряда целевых программ, в частности: «Культура России» (2012–2018 гг.), Федеральная целевая программа «Жилище» (2015–2020 гг.), «Доступная среда» (2011–2015 гг.), Федеральная целевая программа развития образования (2016–2020 гг.), «Культура России» (2012–2018 гг.), «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации» (2016–2020 гг.) и др.

Становление и развитие семейной политики проходит параллельно с формированием политики защиты детства. При поддержке ЮНИСЕФ (Детского фонда ООН) были разработаны Основные направления государственной национальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г. (Национальный план действий в интересах детей) [4]. Этот документ содержал раздел «Поддержка семьи как естественной среды жизнеобеспечения детей». Россия имеет свою историю разработки и реализации среднесрочной стратегии в интересах детей (национальных планов). Первый Национальный план действий в интересах детей до 2000 г., утвержденный Указом Президен-

та Российской Федерации от 14.09.95 г. № 942, сыграл позитивную роль в проведении последовательной и взаимосвязанной политики в отношении на основе принятия планов конкретных мер Правительством Российской Федерации и планов действий в интересах детей на уровне регионов. Однако на следующие пять лет план не разрабатывался. В 2005 г. прошло обсуждение специалистами государственных органов и неправительственных организаций проекта Национального плана действий в интересах детей до 2010 г., разработанного на межведомственной основе Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации. План отвечал существующим в то время запросам, охватывал широкий спектр проблем. Однако, после долгих дискуссий, окончательный вариант документа так и не был представлен на утверждение Президенту Российской Федерации. Поэтому длительное время отсутствовала единая долгосрочная и комплексная стратегия реализации политики в интересах детства.

В истории России первая концепция, характеризующая стратегическое развитие семейной политики, была одобрена 12 мая 1993 г. Национальным советом по подготовке и проведению Международного года семьи в Российской Федерации (Концепция государственной семейной политики Российской Федерации). Концепция рассматривала государственную семейную политику как составную часть социальной политики России и исходила из необходимости структурных изменений, направленных на взаимную адаптацию семьи и экономики в период реформ. С принятием Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной семейной политики» (от 14 мая 1996 г. № 712) семейная политика впервые получила государственное определение. Этим документом были созданы предпосылки для выхода на новый уровень взаимодействия государства и семьи, формирования семейной политики как самостоятельного направления социальной политики. Однако основные направления государственной семейной политики включали «только неотложные мероприятия на переходный период» в предположении, что эти меры обеспечат «преодоление негативных тенденций и стабилизацию положения семьи, а также создание предпосылок для улучшения ее жизнедеятельности в будущем» [5].

В ряде концептуальных документов последующих лет нашли отражение и интересы семей. В 2007 г. Министерство образования и науки РФ разработало Концепцию государственной политики в отношении молодой семьи и План первоочередных мер по ее реализации. Впервые декларировалось, что целью государственной политики в отношении молодой семьи является становление и развитие благополучной молодой семьи и улучшение качества ее жизни; обеспечение выполнения молодой семьей социальных функций, в том числе стимулирование рождаемости детей и их воспитания.

В целях устойчивого демографического развития в 2007 г. была утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. К числу основных задач концепции отнесены: снижение уровня смертности и повышение уровня рождаемости, сохранение и укрепление здоровья населения, укрепление института семьи, регулирование миграции. Одной из основных задач демографической политики провозглашается укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений. Решение задачи по повышению уровня рождаемости включает в себя, в том числе, усиление государственной поддержки семей, имеющих детей, включая поддержку семьи в воспитании детей.

Решение задач по укреплению института семьи, возрождению духовно-нравственных традиций семейных отношений включает в себя развитие системы консультативной и психологической поддержки семьи, пропаганду ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, реализацию комплекса мер по дальнейшему снижению числа преждевременного прерывания беременности (абортов), повышение обязательств родителей по обеспечению надлежащего уровня жизни и развития ребенка, создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполно-

моченных по правам ребенка. В качестве меры, направленной на обеспечение дополнительной государственной поддержки семей, имеющих детей, с 1 января 2007 г. в рамках реализации Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 г. Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» введен материнский (семейный) капитал. Развитие государственной семейной политики в средне- и долгосрочной перспективе определяется и тем, насколько проблемы семьи и необходимость их решения отражается в стратегии социально-экономического развития страны. Однако среди направлений социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу непосредственно про институт семьи практически ничего не говорилось, за исключением необходимости повышения уровня жизни домохозяйств. В Концепции социально-экономического и развития РФ до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, семья не упоминается.

Начиная с 2008 г. существенная доля обязательств по социальной поддержке семей возлагается на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые самостоятельно определяют различные, в том числе и материальные формы поддержки семьи и отдельных категорий членов семьи. Региональное законодательство в сфере охраны семьи в первоочередном порядке обеспечивает реализацию полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяемым Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, в соответствии со ст. 26.3 названного закона (в ред. от 15 ноября 2010 г.), органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно и за счет собственных средств решают вопросы социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), включая организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству, организацию предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения, обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время). Так, большую роль в увеличении рождаемости в регионах России в последние годы сыграло введение в качестве дополнительной меры поддержки семей с детьми – регионального материнского капитала.

Принципы семейной политики определяются историческими, этническими, религиозными, культурными традициями, материальными возможностями общества, социально-демографической ситуацией. В мире существует несколько основных моделей семейной политики: 1) либеральная – это политика невмешательства государства, когда жизнь семьи и ее благополучие считается частным делом граждан; 2) консервативная – поддержка традиционной модели семьи с мужчиной-кормильцем и женщиной-домохозяйкой; 3) социально-демократическая – ориентация на осуществление гендерного равенства и эффективное совмещение профессиональных и семейных ролей для мужчин и женщин [8]. В конце XX в. и в первом десятилетии XXI в. на семейную политику разрушительно влиял демографический кризис, сопровождающийся процессом естественной убыли населения, т.е. превышением смертности над рождаемостью, постарением населения, снижением продолжительности жизни, ухудшением здоровья людей и инвалидизацией населения, продолжающимся падением уровня жизни большей части населения России, рост безработицы, алкоголизма, наркомании, преступности, неуверенность в завтрашнем дне [1].

В связи с этим вопрос о взаимосвязи социально-экономических условий жизни с рождаемостью стал одним из центральных в современной семейной и демографической политике. Однако до сих пор остается открытым для дискуссий вопрос об эффективности семейной и демографической

политики, о том, как и какие изменения, являются непосредственными результатами политики. В ряде работ зарубежных экспертов отмечалось, что неэффективность демографической политики, возможно, объясняется попытками добиться результатов при крайне низких затратах. В целом, большинство исследований влияния политических мер на рождаемость свидетельствуют о том, что положительные эффекты есть, но они не столь велики, как этого хотят экономисты и финансисты, особенно когда существующая система государственной поддержки семей с детьми минимальна. Современный этап в развитии научных взглядов в данной области связан с процессами осознания особой роли семьи в обществе, необходимости осуществления целенаправленной государственной семейной политики.

В России в последние годы немало сделано для совершенствования законодательной базы, касающейся улучшения положения семей и детей, формирования единой скоординированной системы семейной политики на федеральном уровне. Однако для существующего законодательства в области поддержки семьи характерны те же негативные моменты, что и для законодательства РФ в целом. Зачастую нормы Семейного кодекса и других кодексов РФ противоречат друг другу, поэтому необходимо исследование и законодательно решение этой проблемы. Пока не удалось добиться необходимой стройности, комплексности в реализации государственной семейной политики. Государственная семейная политика не носит системный и комплексный характер, нет единого понимания целей семейной политики. Преобладает подход, в соответствии с которым отождествляются общесоциальные и специфические проблемы семьи, социальная, демографическая и семейная политики. Если говорить о семье как объекте помощи, то, исходя из демографических критериев, социальная помощь должна в первую очередь предоставляться семьям тех типов, которые обеспечивают расширенное или хотя бы простое воспроизводство населения, т.е. прежде всего семьям с тремя и более детьми. С позиций социальной политики помощь оказывается особо нуждающимся семьям, прежде всего, с точки зрения достаточности уровня жизни неполные семьи; семьи с детьми-инвалидами, семьи, находящиеся за чертой бедности [3]. По мнению специалистов, оставляют желать лучшего механизмы реализации семейной политики, включая организационный и кадровый потенциал. Многие положения «Основных направлений семейной политики», принятых еще в 1996 г., касающиеся, прежде всего, формирования четкого механизма реализации семейной политики, так и не были реализованы [7].

В современных условиях особую актуальность приобретает исследование комплекса научных проблем, связанных с реформированием сложившихся социальных отношений государства и семьи, обоснованием целесообразности институционализации государственной семейной политики на основе кардинальной переоценки действующего законодательства. Важным направлением исследований выступает формирование эффективного механизма реализации семейной политики. Во многом эффективность реализуемых мер будет зависеть от их необходимости и потребности в них различных семей, учета интересов и ценностных ориентаций

В то же время установленные законодательством нормы социальных выплат на детей зачастую не оказывают существенного влияния на улучшение их положения. Оставляют желать лучшего механизмы реализации семейной политики, включая организационный и кадровый потенциал. Принимаемые в социальной практике меры, зачастую носят краткосрочный характер, не учитывая, что демографическое поведение человека, поведение в области семейных отношений, достаточно инерционно, его изменение требует долговременного, системного воздействия. К стратегическим направлениям семейной политики можно отнести: разработку правового обеспечения взаимодействия государства и семьи; мониторинг и оценку эффективности осуществления семейной политики; исследование вопросов, связанных с созданием системы фамилистической экспертизы; стимулирование социальной ответственности бизнеса; разработку механизмов обеспечения сочетания семейных и внесемейных ролей; придания профилактической направленности деятельности по оказанию помощи

семьям в трудной жизненной ситуации. Пока в системе взаимоотношений «семья-государство» имеет место недооценка социального статуса и социально-ролевых функций семьи. Недоцениваются задачи проведения социальной экспертизы принимаемых решений с точки зрения их воздействия на жизнедеятельность семьи. Предпринимаемые со стороны государства меры поддержки не являются в большинстве случаев примером разделения с семьей ответственности за воспитание и социализацию подрастающих поколений, формирование человеческого капитала.

Сегодняшняя семейная политика в регионах ориентирована, в основном, на семьи, нуждающиеся в социальной защите, находящиеся в тяжелой жизненной ситуации, в зоне социального риска. Семья, выполняющая функции воспроизводства и социализации, оказалась вне поля зрения государства и органов местного самоуправления. Необходима целостность, последовательность и эффективность государственной и общественной поддержки семьи, что позволит обеспечить преемственность и комплексность мер, позволит семьям реализовать свои возможности, будет способствовать повышению качества их жизни, а тем самым – успешному развитию регионов.

*Библиографический список*

1. Кузин, С. И. Проблемы демографической ситуации в России / С. И. Кузин // Экономика, статистика и информатика, МЭСИ. – 2013. – № 6. – С. 167–169.
2. Кучмаева, О. В. Взаимодействие семьи и общества : особенности и перспективы : кол. монография / О. В. Кучмаева, М. Г. Кучмаев, О. Л. Петрякова. – М. : ГАСК, 2012. – 212 с.
3. Кучмаева, О. В. Роль семьи в формировании человеческого капитала в инновационной экономике: кол. монография / О. В. Кучмаева, Е. А. Марыганова, О. Л. Петрякова [и др.]. – М. : МЭСИ, 2013. – С. 98–115.
4. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г.» от 14 сентября 1995 г. № 942.
5. Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной семейной политики» от 14 мая 1996 г. № 712.
6. Петрякова, О. Л. Роль статистики в оценке эффективности семейной политики / О. Л. Петрякова // Материалы научно-практической конференции «Статистика и бизнес-аналитика: через знания, интерес и ответственность к развитию информационного общества» / Саранск, 2016. – С. 114.
7. Человеческий потенциал для инновационной экономики: кол. монография / Под. ред. С. А. Иванова. – ИПРЭ РАН. – СПб. : ГУАГ, 2011.
8. Esping-Andersen, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism / G. Esping-Andersen // Polity Press. – Cambridge. – 1990.