

Семейная политика как самостоятельное направление социальной политики государства

Трофимова Екатерина Андреевна, магистр, кафедра управления и экономики,
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Адрес: ул. Садовая-Кудринская, д. 9, 125993, Москва, Россия

Научный руководитель: Чхутиашвили Лела Васильевна, доктор экономических наук,
доцент, профессор кафедры управления и экономики, Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Адрес: ул. Садовая-Кудринская, д.9, 125993, Москва, Россия

E-mail: lvch2016@mail.ru

ORCID ID 0000-0003-2520-4440

Аннотация: Урбанизация и индустриализация влияли не только на социально-экономические аспекты индивидуальной, семейной и общественной жизни, но и на характер и способ ведения домохозяйства, внутрисемейные отношения, демографическое поведение, структуру и размер семей, способствовали становлению малых, или нуклеарных форм семьи, состоящих из родителей и несовершеннолетних детей. Целями государственной семейной политики являются поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни, создание необходимых условий для выполнения семьей ее функций, повышение качества жизни семей и обеспечение прав членов семьи в процессе ее общественного развития.

Ключевые слова: государственная семейная политика; материально-техническое, кадровое и финансовое обеспечение; народосбережение; поддержка института семьи; стабилизация общества; укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни.

Family policy as an independent direction social policy of the state

Trofimova Ekaterina Andreevna, master, Department of Management and Economics,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Address: st. Sadovaya-Kudrinskaya, 9, 125993, Moscow, Russia

Scientific adviser: Lela V. Chkhutiashvili, Doctor of Economics, Associate Professor, the
Department of Management and Economics, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Address: st. Sadovaya-Kudrinskaya, 9, 125993, Moscow, Russia

E-mail: lvch2016@mail.ru

ORCID ID 0000-0003-2520-4440

Abstract: Urbanization and industrialization influenced not only on the socio-economic aspects of individual, family and social life, but also on the nature and way of running a household, intra-family relations, demographic behavior, structure and size of families, contributed to the formation of small, or nuclear forms of the family, consisting of parents and minor children. The goals of state family policy are to support, strengthen and protect the family and the values of family life, create the necessary conditions for the family to fulfill its functions, improve the quality of life of families and ensure the rights of family members in the process of its social development.

Key words: state family policy; material and technical, personnel and financial support; people-saving; support for the institution of the family; stabilization of society; strengthening and protecting the family and the values of family life.

Государственная семейная политика – это самостоятельное направление социальной политики, система комплексной деятельности государства, направленная на социальный институт семьи с целью укрепления и развития, защиты институциональных прав и

интересов, активизации субъектной роли, обеспечения суверенитета и благополучия семьи на основе правового регулирования ее отношений с государством.

Понятие государственной семейной политики утвердилось в качестве признанной научной категории. Семейная политика призвана решать задачи укрепления семьи и семейных ценностей, создания условий, необходимых для реализации семьей своих функций. Термин "семейная политика" стал употребляться в нашей литературе сравнительно недавно – в 70-е годы. В 90-е годы внимание политиков и ученых к проблемам семьи возросло.

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

Основные функции семьи:

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

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

К базовым конституционным законам, закрепляющим права семьи в Российской Федерации, относятся Семейный кодекс Российской Федерации¹, Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»², Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»³.

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

В 1996 г. Президент Российской Федерации подписал Указ "Об основных направлениях государственной семейной политики"⁴. В России современная семейная политика – результат длительного развития, начавшегося с ограниченных мер по защите матери и ребенка и направленного в сторону комплексной деятельности государства по поддержке института семьи в целом.

Урбанизация и индустриализация влияли не только на социально-экономические аспекты индивидуальной, семейной и общественной жизни, но и на характер и способ ведения домохозяйства, внутрисемейные отношения, демографическое поведение, структуру и размер семей, способствовали становлению малых, или нуклеарных форм семьи, состоящих из родителей и несовершеннолетних детей.

В постиндустриальных обществах семья также эволюционирует: исследователи говорят о падении нравственно-этических норм

¹ Семейный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ) // "Собрание законодательства РФ", 01.01.1996, № 1, ст. 16.

² Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // "Собрание законодательства РФ", 22.05.1995, № 21, ст. 1929.

³ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, № 31, ст. 3802.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 14.05.1996 № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики» // "Собрание законодательства РФ", 20.05.1996, № 21, ст. 2460.

и изменении устоявшихся представлений о семье, о нестабильности браков, превращении в норму и росте числа неполных семей, снижении роли семьи в социализации детей, и т.д. В России с первой четверти XVIII в. и вплоть до начала XX в. формы семейной жизни во всех сословных группах постепенно менялись. Сначала дворянство, а затем и интеллигенция прошли путь от составной, сложной к малой семье, так что к концу XIX в. малая семья в России стала основной и единственной массовой формой организации семейной жизни в городе.

Среди крестьянства вплоть до XVIII в. понятие семьи было тождественно понятию «дом» в значении домохозяйство, поэтому семьей считалась группа родственников (и не родственников), которая проживала в одном доме и вела совместное хозяйство. По мнению социальных историков, в России имперского периода среди крестьянства малая семья стала преобладать только после реформ 60-х гг. XIX в., а до этого массовой формой семейной организационной структуры была составная семья.

Таким образом, к началу XX в. малая семья в России стала распространенной, а главное – легитимной формой семейной жизни. Однако изменение характера внутрисемейных отношений, основанных на патриархатно-авторитарной семейной системе, эмансипация женщин и детей происходили очень медленно. Патриархатно-авторитарная семейная система предполагала, во-первых, господство и контроль мужчин над женщинами, старших над младшими, т.е. строгую половозрастную иерархию с контролем главы семьи над всеми домочадцами, и, во-вторых, приоритет семьи как целого над индивидуальными запросами и интересами ее членов. Поэтому патриархатная семья не являлась и не могла быть детоцентристской.

В Советской России семья, с одной стороны, наследовала прежний патриархатно-авторитарный стиль внутрисемейных отношений, а с другой, стремительно модернизировалась под воздействием трансформационных импульсов нового государства. Семейная политика советского государства всегда была ограниченной, не носила системного характера, отождествлялась с социальной политикой. Институциональные интересы семьи в государственной деятельности специально не выделялись и не учитывались». Однако отсутствие системной, целостной и целенаправленной семейной политики отнюдь не означало отсутствия намеренных и ненамеренных воздействий на семью со стороны государства. Семейная политика основывалась на идеологии равенства (классового и полового)

и отрицании буржуазных форм брака и семьи, была сосредоточена на регуляции брачно-семейных отношений работающих женщин, вопросах охраны и материальной поддержки материнства и детства.

Первый период (1917 г. - середина 20-х гг. - начало 30-х гг.) часто называют временем радикального переустройства института семьи и сексуальной революции в России. Он характеризуется либеральным законодательством и легитимацией ряда запрещенных в имперский период индивидуальных, в том числе сексуальных, прав и свобод.

Советская власть декретом «О гражданском браке, детях и ведении книг актов гражданского состояния» 1917 г. утвердила единую процедуру гражданской, светской регистрации брака, отменив церковную регистрацию, бытовавшую до революции в качестве единственно легитимной и легальной. Было узаконено формальное равенство женщин и мужчин во всех сферах жизни, в доступе к работе, образованию, социальным услугам и благам. Россия была не только одной из первых стран мира, провозгласившей равенство полов, но и первой страной, в которой начала проводиться направленная социальная политика по созданию условий для реализации равных прав и равных возможностей для женщин. Благодаря этому в СССР на практике была создана одна из первых эмансипаторских в отношении женщин и детей систем социального обеспечения.

Эмансипации женщин во многом способствовали введение облегченной процедуры развода и легализация аборт. В 1917 г. с принятием декрета «О расторжении брака» процедура развода стала светской и доступной. Дела о разводах, возбужденных в

одностороннем порядке, были переданы из церковного ведения в ведение местных судов. Принятый в 1920 г. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве упрощал процедуру развода: по взаимному согласию он происходил в ЗАГСе, а по заявлению одного из супругов – в суде. В суде дела слушались без участия заседателей, а в случае неявки обоих супругов – заочно. Постановление Наркомата здравоохранения и Наркомата юстиции 1920 г., разрешавшее искусственное прерывание беременности в медицинских учреждениях, было первой в европейской истории практикой легализации абортов.

Таким образом, первый период в истории советской социальной политики характеризовался многоукладностью и разнообразием форм семейной жизни. Апробировались и легализовывались как разные формы семейных союзов (гражданский брак, гомосексуальные союзы, тройственные союзы, семьи-коммуны, и т.д.), так и государственные практики социальной поддержки матерей и несовершеннолетних детей.

Конец политики сексуальных свобод и социального экспериментаторства в сфере семьи был ознаменован появлением статьи директора института Маркса-Энгельса Дмитрия Рязанова «Маркс и Энгельс против «вульгарного коммунизма» и половой вседозволенности (1927 г.)». В этой и в ряде других официальных публицистических статей осуждались сексуальная свобода, разврат, невоздержанность; поднимались вопросы защиты прав матерей с несовершеннолетними детьми.

В середине 20-х – начале 30-х гг. начался второй период в истории советской социальной политики, продолжившийся вплоть до середины 50-х гг. Исследователи характеризуют его как период введения репрессивного законодательства в отношении семьи, сексуальности и ответственности женщин и мужчин за сексуальные отношения и родительство.

Семейная политика Советского государства эволюционировала в сторону ужесточения законодательства по пути «принудительной стабилизации семьи». Указ Президиума Верховного Совета СССР 1944 г. «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-героиня» и учреждении Ордена «Материнская слава» и медали «Материнство» вновь менял статус и конфигурацию, и семьи, и внутрисемейных отношений. Он придавал правовое значение только зарегистрированным бракам (при этом всем лицам, вступившим в фактические брачные отношения в период с 1926 г. по 1944 г., предписывалось зарегистрировать брак, в противном случае брак объявлялся не действительным). Указ ужесточал процедуру развода: было введено обязательное судебное разбирательство при разводе, с процедурой примирения в народном суде и решением дела по существу только в вышестоящей судебной инстанции; брак расторгался только в случае признания судом необходимости его прекращения; делам о разводе стала придаваться широкая огласка (публичное судопроизводство, с привлечением свидетелей, обязательная публикация в местной прессе объявлений о слушании дел о разводах).

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

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

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

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

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

В современной России, учитывая катастрофическое падение численности населения в стране (только за 1999-2000 гг. оно уменьшилось на 1512,4 тыс. человек), главной целью государственной семейной политики, на наш взгляд, должно стать создание благоприятной атмосферы для семьи, в которой супруги 8 хотят заводить и воспитывать детей. В качестве основной модели семьи, поощряемой государством, мы видим полную семью с 3-4 детьми.

В определении государственной семейной политики, данном в Указе Президента Российской Федерации «Об Основных направлениях государственной семейной политики»⁵, сказано, что она направлена "на улучшение условий и повышение качества жизни семьи". Демографический, направленный на элементарное восстановление и преумножение численности населения, подход к семейной политике был закреплен благодаря Указу Президента Российской Федерации, утвердившему «Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»⁶.

В данной концепции преобладают вопросы народосбережения, снижения смертности (в том числе материнской и младенческой). Вместе с тем в документе есть раздел «Решение задач по укреплению института семьи, возрождению и сохранению духовно-нравственных традиций семейных отношений». Хотя данный раздел не может «похвастать» многочисленностью мероприятий, сам факт его появления свидетельствует о появлении государственной задачи, связанной с защитой духовно-нравственных устоев.

2014 год может быть назван «Годом торжества семейной политики». 17 февраля 2014 года состоялось заседание Президиума Госсовета России под председательством В.В. Путина, посвященное вопросам семейной политики. Основным лейтмотивом этого заседания стал тезис Президента о том, что наряду с сохранением системы социальной поддержки семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, новым вектором семейной

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 14.05.1996 № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики» // "Собрание законодательства РФ", 20.05.1996, N 21, ст. 2460.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // "Собрание законодательства РФ", 15.10.2007, N 42, ст. 5009.

политики должна стать пропаганда успешности семей, профилактика семейного неблагополучия, а в центр внимания государства и общества должна быть поставлена «обычная» семья. В духе данного направления были сформулированы поручения по итогам Госсовета и утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации «Концепция государственной семейной политики на период до 2025 года»⁷.

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

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

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

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

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

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

Основными задачами государственной семейной политики, по мнению автора, являются:

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

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.08.2014 № 1618-р <Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года> // "Собрание законодательства РФ", 01.09.2014, N 35, ст. 4811.

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

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

Важную роль играют институты гражданского общества в формировании и реализации семейной политики по направлениям:

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

Семейная политика государства поддержки семьи, материнства и детства должна, на наш взгляд, создать условия для наилучшего выполнения семьей своих функций и обеспечения здоровья ее членов, развития личности и реализации личных интересов каждого члена российского общества⁸.

Литература

1. Семейный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 16.
2. Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ, 22.05.1995, № 21, ст. 1929.
3. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3802.
4. Указ Президента Российской Федерации от 14.05.1996 № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» // Собрание законодательства РФ, 20.05.1996, № 21, ст. 2460.
5. Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ, 15.10.2007, № 42, ст. 5009.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ" 01.09.2014, № 35, ст. 4811.
7. Чхутиашвили Л.В. Основные направления реализации новой семейной политики государства // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 5 (78) май. – С. 46-49.

References

1. Family Code of the Russian Federation (Federal Law of December 29, 1995 No. 223-FZ) // Collected Legislation of the Russian Federation, 01.01.1996, No. 1, Art. sixteen.

⁸ Чхутиашвили Л.В. Основные направления реализации новой семейной политики государства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 (78) май. С. 49.

2. Federal Law of 19.05.1995 No. 81-FZ "On State Benefits to Citizens with Children". Collected Legislation of the Russian Federation, 22.05.1995, No. 21, Art. 1929.
3. Federal Law of 24.07.1998 No. 124-FZ "On the Basic Guarantees of the Rights of the Child in the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation, 03.08.1998, No. 31, Art. 3802.
4. Decree of the President of the Russian Federation dated May 14, 1996 No. 712 "On the main directions of state family policy". Collected Legislation of the Russian Federation, 05/20/1996, No. 21, Art. 2460.
5. Decree of the President of the Russian Federation of 09.10.2007 No. 1351 "On approval of the Concept of the demographic policy of the Russian Federation for the period up to 2025". Collected Legislation of the Russian Federation, 15.10.2007, No. 42, Art. 5009.
6. Order of the Government of the Russian Federation of August 25, 2014 No. 1618-r "On Approval of the Concept of State Family Policy in the Russian Federation for the Period until 2025". Collected Legislation of the Russian Federation "09/01/2014, No. 35, Art. 4811.
7. Chkhutiashvili L.V. The main directions of the implementation of the new family policy of the state // Actual problems of Russian law. 2017. No. 5 (78) May. P. 46-49.