

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ (1990—2000-е гг.)

В принципе вся государственная социальная и экономическая политика воздействует на семьи, но термин «семейная политика» обычно распространяется на социальные программы, законодательство и постановления, имеющие своей целью способствовать росту количества семей, повышению рождаемости и воспитанию детей.

В последние десятилетия XX — начале XXI столетия семья в Западной Европе претерпевает радикальные перемены. Происходит падение нормы заключения браков, особенно заметное в Великобритании, Португалии, Бельгии. Увеличивается возраст вступления в брак (почти до 30 лет к 2008 г. в странах ЕС) и возраст рождения первого ребенка (с 27,1 года в 1980 г. до 29,7 года в 2006 г. в странах ЕС). В некоторых государствах женщины рожают первенца почти в 31 год (Испания, Италия, Дания) [9]. Одновременно растет число незарегистрированных браков, семей с одним родителем, детей, рожденных вне брака. Увеличивается число семей, в которых оба супруга работают.

В ряде стран доля женщин среди экономически активного населения приближается к половине. Она составляла в 2005 г. в Великобритании 46 %, в 2006 г. в Швеции и Финляндии — 48 %, Норвегии — 47 %, Австрии и Швейцарии — 46 % [1, с. 276—277].

Серьезной проблемой для стран Западной Европы является обострение демографической ситуации. В связи с тем, что норма рождаемости на одну женщину не достигает двоих детей, прирост населения осуществляется в основном за счет иммиграции. Европейское население стареет: каждый пятый находится в возрасте свыше 65 лет [9].

Все это ставит перед западноевропейскими государствами новые задачи. От политики специальной поддержки лишь наиболее уязвимых категорий семей, которая проводилась в 1960—1970-х гг. XX в., они переходят к разработке и реализации широкой семейной, или «дружественной в отношении семьи», политики. Во многих странах Западной Европы были созданы либо министерства, либо специальные правительственные отделы по делам семьи: Министерство семьи и потребительских проблем в Дании, Министерство семейной политики в Италии, Министерство по социальным и семейным проблемам в Ирландии, Федеральное министерство по делам семьи, пожилых, женщин и молодежи в Германии, Отдел здравоохранения, семьи и молодежи в Австрии, Отдел семьи и социального единства в Люксембурге, Министерство по делам детей, школ и семей в Великобритании.

В большинстве стран ЕС выросла доля валового внутреннего продукта, расходуемого на семью. В среднем она поднялась в 1996—1998 гг. до 2,2 %, но к 2000 г. вновь сократилась до 2,1 % и остается на этом уровне до настоящего времени. Однако между странами ЕС существуют большие различия в этом отношении. Дания, Люксембург, Германия, Швеция, Финляндия и Австрия тратят на поддержку семьи более 3 % ВВП, тогда как Испания, Италия, Португалия, Мальта — менее 1,2 %. В 2005 г. Люксембург расходовал на семейные пособия 2353 евро на человека, Дания — 1454, Швеция — 966, Ирландия — 964, Финляндия — 899, Австрия — 890, Германия — 865. Среди стран, расходовавших менее 300 евро в год на человека, были Италия, Греция, Испания, Португалия, Мальта [9].

Большая часть стран Западной Европы, за исключением Италии, Португалии, Мальты и Испании, предоставляет пособия на детей на универсальной основе. Но различия по странам между размерами пособий на детей очень велики. Например, в Германии семья с двумя детьми получает в месяц 300 евро, тогда как в Греции — 33 евро [9]. Просматривается прямая зависимость между размерами пособий на детей и количеством детей в семье в большинстве западноевропейских стран. Так, Франция, Ирландия и Люксембург имеют высокие пособия на детей и относительно большое число родившихся детей на каждую женщину. В 2005—2010 гг. средняя ежегодная норма деторождений на женщину составляла во Франции и Ирландии около двух, в Люксембурге — 1,7, тогда как в Греции — 1,3, Испании — 1,4, Италии — 1,4 [6].

Одним из основных направлений современной государственной семейной политики (ГСП) в странах Западной Европы является поддержка семьи с детьми, в которой оба родителя работают. Правительства осуществляют политику, призванную помочь женщине сочетать занятость и материнство, среди ее мер — принятие и совершенствование законодательства о предоставлении отпусков по беременности и родам и защите против увольнений в декретный период.

Скандинавские «государства благосостояния» демонстрируют образец социальной политики, направленной на поддержку работающей семьи. Продолжительность оплачиваемого отпуска для матери в связи с рождением ребенка варьируется от полугода в Исландии и Дании до более года в Норвегии и Швеции. Размеры пособия по беременности и родам рассчитаны на то, чтобы полностью компенсировать связанную с этим потерю дохода. Они сопоставимы с размерами пособий по болезни и безработице.

Социальная политика современных государств направлена на стимулирование более гендерно сбалансированного распределения обязанностей в семье, в частности на побуждение отцов принимать больше участия в уходе за новорожденным ребенком. Наиболее передовое в этом отношении социальное законодательство скандинавских стран предусматривает оплачиваемый родительский отпуск по уходу за ребенком, который может предоставляться и матери и отцу по их выбору.

В Швеции продолжительность родительского отпуска составляет 480 дней (16 месяцев), причем за первые 390 дней он оплачивается на уровне 80—100 % заработной платы. Еще 90 дней отпуска предоставляются при более низком уровне оплаты [8], однако использование родительского отпуска мужчинами, даже в самых передовых с точки зрения гендерного равенства скандинавских странах, продолжает оставаться незначительным. Учитывая данное обстоятельство, правительства этих стран установили в 1990-х гг. одновременно с родительским отпуском специальные отпуска для отцов («квоты для отцов»), которые предоставляются во время отпуска матери, обычно в первые недели после родов. В Швеции и Норвегии их продолжительность достигает одного месяца, и в случае, если они не используются отцом, они пропадают. В Швеции родители получили право работать на один час меньше, получая за этот час не зарплату, а денежное пособие на детей.

Британское правительство в 2003 г. увеличило оплачиваемый отпуск по материнству до 6 месяцев. Размер пособия по материнству вырос почти вдвое. Он достиг 90 % среднего еженедельного заработка за первые 6 недель и стандартного размера 102,8 фунта в неделю за оставшиеся 20 недель. С целью побуждения отцов принимать больше участия в уходе за новорожденным ребенком для них был установлен двухнедельный отпуск, который оплачивается примерно по тем же нормам, что и материнский, но обязательно должен использоваться в течение 8 недель после рождения ребенка [10, p. 151]. В 2007 г. оплачиваемый отпуск по материнству был увеличен до 9 месяцев. Премьер-министр Г. Браун обещал довести его до одного года в 2010 г.

Во Франции отпуск по материнству продолжается 16 недель при рождении первого и второго ребенка, 26 недель — при рождении третьего, 34 недели — при рождении близнецов. Он оплачивается на уровне заработной платы. С января 2002 г. введен

отцовский отпуск размером 11 дней при рождении одного ребенка, 18 дней — при рождении близнецов. В Германии оплачиваемый на 100 % материнский отпуск составляет 14 недель и оплачиваемый на 67 % родительский (разделяемый с отцом) — 12 месяцев.

Продолжительность отпусков по материнству в разных странах Европы заметно различается. В среднем она составляет 23 недели [9].

Как часть «дружественной в отношении семьи» политики рассматривается также поддержка неполной и гибкой занятости женщин-матерей.

Значительный интерес представляет проводимая правительствами западноевропейских стран политика помощи работающим семьям в обеспечении ухода за малолетними детьми. Она имеет свою предысторию. Впервые сети детских садов, яслей и дошкольных групп были созданы в Западной Европе к началу 1920-х гг. в католических странах — Бельгии, Франции, Италии и Австрии, а также в Нидерландах и Великобритании. После окончания Второй мировой войны католические страны и Нидерланды все еще предлагали самую широкую сеть детских учреждений для дошкольников в Европе. Однако в последующие десятилетия ситуация в разных странах развивалась неодинаково. Бельгия и Франция продолжали расширять свои системы детских дошкольных учреждений и достигли к 1970-м гг. почти полного охвата 3—5-летних детей. В Нидерландах развитие государственных детских учреждений не поощрялось до начала 1990-х гг., когда снова повысилось внимание к этой проблеме. В Великобритании, особенно в период пребывания у власти правительства М. Тэтчер, система государственного ухода за малолетними детьми сошла на нет.

В последние десятилетия, на этапе массового выхода женщин на рынок труда, необходимость поддержки родителей в воспитании малолетних детей осознается практически всеми западноевропейскими правительствами, хотя по объему и характеру этой поддержки между отдельными странами существуют большие различия. Они проявляются не только в размерах социального обеспечения родителей, но и в наличии (или отсутствии) государственных и частных детских дошкольных учреждений.

В скандинавских странах до 1960-х гг. развитие государственных услуг по уходу за детьми отставало от других европейских стран. И лишь в конце 1960-х — начале 1970-х гг. они начали развивать их намного более быстрыми темпами, как средство поддержки работающих женщин и обеспечения гендерного равноправия. Правительства скандинавских стран побуждали местные органы власти создавать возможности ухода для всех детей, включая школьников. В результате Скандинавия вышла на передовые позиции в Европе в плане государственной помощи родителям в воспитании детей.

В среднем от 45 % до 67 % скандинавских детей до 6-летнего возраста посещают те или иные финансируемые государством детские учреждения. Наибольшее развитие система коллективных детских учреждений получила в Швеции. Там все малолетние дети, родители которых работают или учатся, имеют право на помещение в ясли. В Финляндии развита как система коллективных детских учреждений, так и система пособий, предоставляемых родителям для того, чтобы осуществлять уход за ребенком в домашних условиях.

Следуя примеру Скандинавии, лейбористское правительство Э. Блэра в Британии поставило своей задачей создать государственную систему детских учреждений для дошкольников. Лейбористы осуществили в этой области важные инициативы. В 1998 г. правительством была принята Национальная стратегия по уходу за детьми, целью которой было увеличение числа и улучшение качества детских учреждений. С 1997 по 2007 г. в стране было создано свыше миллиона новых мест в детских дошкольных учреждениях. Приоритет при реализации этой стратегии отдавался наиболее экономически отсталым районам страны [3].

В Британии увеличивается доля 3- и 4-летних детей, которые включены в систему раннего школьного образования на базе государственного, частного или добровольного сектора. С 1973/74 по 2003/04 г. она возросла с 29 % до 65 % [10, p. 118].

Лейбористское правительство расширило программу помощи по уходу за детьми, проживающими в семьях с одним родителем. Поскольку в 90 % случаев такие семьи возглавляются матерями, правительство проводило линию на повышение финансовой ответственности отцов за своих детей. На агентство по поддержке детей были возложены функции розыска скрывающихся отцов и взыскания с них средств на содержание ребенка, а также помощи матерям в разрешении конфликтов, когда мужчины отказываются от своего отцовства.

Большие усилия прикладывались лейбористским правительством для ликвидации бедности детей, поскольку, придя к власти в 1997 г., оно унаследовало один из самых высоких уровней бедности детей в Европейском Союзе (4,4 млн чел. в 1999 г.). Значительную роль в решении этого вопроса были призваны сыграть местные органы власти, которым вменялось в обязанность предоставлять семьям с детьми, особенно неблагополучным, необходимую помощь либо непосредственно, либо через добровольные организации.

В ноябре 2004 г. британским парламентом был принят закон о детях, предусматривающий целый ряд мер, направленных на обеспечение достойного уровня жизни детей и всестороннее развитие их способностей: создание независимого поста Уполномоченного по правам детей в Англии; организацию электронной базы данных, включающих информацию о каждом ребенке в Англии, Шотландии и Уэльсе; образование на местном уровне комиссий по охране детей.

Премьер-министр Э. Блэр в начале своего правления обещал к 2010 г. сократить детскую бедность в Британии вдвое, а к 2020 г. ликвидировать ее. Ему удалось добиться определенных успехов в этом отношении. Однако в связи с экономическими трудностями Британии этот процесс затормозился и даже пошел вспять. В 2006 и 2007 гг. число детей, живущих в бедности, ежегодно увеличивалось на 100 тыс., достигнув 2,9 млн. Это вызвало широкое недовольство среди британцев. В стране развернулась кампания под лозунгом «Сдержатъ обещание». Реакцией правительства явилось внесение в парламент в конце 2009 г. законопроекта о детской бедности, который предусматривает, в частности, создание специальной комиссии по бедности детей [2].

В настоящее время в Западной Европе одним из лидеров по созданию эффективной системы государственных и корпоративных детских учреждений является Франция. Стремление обеспечить наилучшие условия для сочетания материнства и профессиональной деятельности женщин находится в центре всей социальной политики французского государства. Это связано с тем, что среди женщин детородного возраста доля работающих составляет 80 %. А 60 % всех детей моложе 6 лет находится в семьях, где работают и отец и мать [7].

Современная французская модель воспитания детей в работающих семьях отличается большим разнообразием и доступностью. Центральную роль в ней играет принцип свободы выбора. Работающим родителям предлагается самим выбрать способ ухода за детьми, наиболее соответствующий потребностям данной семьи. Мать может либо временно отказаться от продолжения работы после окончания отпуска по беременности и родам, либо обратиться к услугам детских учреждений (яслей и детских садов) или специалистов по уходу за детьми, приходящих на дом и оплачиваемых государством. Возможно также использование для ухода за ребенком из семьи работающих родителей труда бабушек, дедушек или других родственников, которые могут получить с этой целью оплачиваемый отпуск.

С 3 до 6 лет дети во Франции могут обучаться в школах, которые находятся в ведении Министерства народного образования. Задача этих школ, получивших название «материнские», — социализация детей и подготовка их к начальной школе. Они — часть государственной школьной системы. Обучение в них добровольное и бесплатное. Туда может быть записан практически каждый ребенок. Иногда в «материнские» школы принимаются дети от 2 лет, особенно в бедных районах. Обучение в них продолжается в

течение всего дня, что является французской традицией, возникшей в конце XIX в. Это дает возможность работающим родителям трудиться на предприятиях также в течение полного рабочего дня.

В ноябре 2006 г. французским правительством был принят план «Малолетние дети», рассчитанный на 5 лет. В нем была поставлена цель удовлетворить к 2011 г. спрос родителей на места в детских учреждениях.

В детской политике во Франции господствующую роль играет государственный сектор. На финансовую поддержку малолетних детей здесь расходуется 1 % ВВП. В 2006 г. это составило 10,2 млрд евро [7]. В финансировании родителей малолетних детей помимо государства и территориальных органов власти участвуют предприниматели.

Французская концепция ухода за малолетними детьми состоит в том, что группы детских учреждений должны быть небольшими, чтобы обеспечить возможность индивидуального подхода к детям и предохранить их от риска инфекционных заболеваний. Уделяется внимание тому, чтобы специалисты, там работающие: воспитатели, психологи, врачи-педиатры — были профессионалами. В 1973 г. во Франции введен государственный диплом воспитателя детского сада, который могут получить и женщины и мужчины. С этого времени все детские сады проходят государственную аттестацию, а их работники обязаны иметь государственные дипломы. В 1994 г. срок обучения воспитателей детских садов был увеличен до 2,5 лет — с 950 часов до 1200 часов [5]. Возросло внимание к преподаванию социологии, экономики, управленческих наук. От воспитателей требуется не только усвоить основы общей культуры, но и изучить социальные проблемы, с которыми связаны родители воспитанников.

Германская государственная модель ухода за малолетними детьми серьезно отличается от модели скандинавских стран, Великобритании и Франции. Она опирается на традиционную концепцию семьи с одним кормильцем и финансово поддерживает те семьи, в которых мать остается с ребенком. В Германии, особенно в ее западной части, традиционно неодобрительно относятся к тем матерям, которые ради работы отказываются от домашнего воспитания маленьких детей. Но главная причина трудностей, с которыми сталкиваются работающие матери, — отсутствие учреждений по уходу за малолетними детьми. По закону все дети от 3 до 6 лет в Германии имеют право на место в детском саду. Посещение детского сада не является бесплатным, хотя сады могут частично или полностью финансироваться местными властями. Однако детские учреждения для совсем маленьких чрезвычайно редки. К ним относятся ясли для детей от 9 месяцев до 2 лет. Наряду с яслями присмотром за детьми до 3-летнего возраста занимаются няни, работающие независимо от каких-либо дошкольных учреждений. Эти няни также поддерживаются местными властями и получают от них финансирование.

Фактором, препятствующим работе матерей в Германии, является историческая традиция пребывания детей в образовательных учреждениях — от детских садов до высших учебных заведений — только половину дня. Причем между западной и восточной Германией в этом отношении существует большое различие. В западной Германии только 16 % детских садов работает в течение всего дня, тогда как в восточной — 71 % [4]. В последнее время для всей Германии характерно распространение общественных настроений в поддержку работы образовательных учреждений в течение полного дня.

Германские законы, обеспечивающие работающим матерям сохранение места работы на некоторый срок после рождения ребенка, а также налоговые скидки и финансовые льготы рассчитаны на то, чтобы матери как можно дольше оставались с детьми дома. Финансовое положение многих семей с детьми позволяет им обеспечивать детям домашний уход. В то же время и германские женщины в основном движутся в русле глобальной тенденции продолжать работу после рождения ребенка. Из 11,6 млн женщин в возрасте от 15 до 64 лет, которые работали вне дома в 2004 г., 7,4 млн были работающими матерями. Они составляли 45 % всех наемных работников в компаниях частного сектора, 63 % — на предприятиях государственного сектора [4].

Канцлер А. Меркель, лично не имеющая детей, придерживается той точки зрения, что сохранение работы для матерей является ключевой национальной проблемой, поскольку страна страдает от сокращения рождаемости начиная с середины 1960-х гг. В последнее время эта проблема еще более обострилась. С 1 января 2007 г. в Германии вступила в действие правительственная программа, которая предлагает финансовые поощрения, чтобы побудить работающих женщин иметь детей, но для подтверждения ее эффективности требуется время. А пока, ввиду отсутствия возможности устроить малолетнего ребенка в ясли, те женщины, которые хотят продолжить работу, вынуждены обращаться к услугам частных высокооплачиваемых нянь, что не по карману для многих семей или одиноких родителей. К тому же и ясли, и няни работают до 16 часов 30 минут или 17 часов. Это обязывает женщин, работающих по многу часов, искать дополнительную няню, чтобы сохранить свои высокооплачиваемые места.

Таким образом, на европейском уровне можно выделить несколько вариантов ГСП (реализуемой в рамках социального государства, или государства благосостояния), направленной на обеспечение сочетания профессиональных и родительских обязанностей для матерей/отцов малолетних детей. Ранее всего сложилась эгалитарная скандинавская модель, предоставляющая богатые материальные и организационные возможности для работы обоих родителей и поощряющая более равномерное распределение семейных обязанностей, в том числе по уходу за детьми. В последнее десятилетие в Великобритании по образцу скандинавской развивалась модель, обеспечивающая работающих родителей малолетних детей местами для них в детских учреждениях — государственных и работающих при предприятиях — и увеличивающая их финансовую поддержку. По самобытному пути еще с предвоенного периода складывалась французская модель, рассчитанная на работающих отца и мать.

Составной частью ГСП является также принятие в ряде стран законов, направленных против домашнего насилия. В качестве примера можно сослаться на закон о домашнем насилии, одобренный британским парламентом в 2004 г. Он предусматривает не только наказание насильников, но и меры по поддержке жертв насилия. В частности, местным властям предписывается вместе с добровольными организациями создавать убежища для женщин и детей, пострадавших от насилия, где они могли бы найти кратковременный приют и юридическую помощь. В Англии, Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии действуют круглосуточно телефонные линии по оказанию помощи жертвам домашнего насилия.

Сравнение ГСП в ряде стран Западной Европы позволяет выделить как ее общие черты, так и различия. В свете обостряющихся демографических проблем в этих странах значение ГСП возрастает, особенно в части усилий государства по поддержанию семьи, в которой оба родителя работают, а также семьи с одним родителем. Поддержание материального уровня семьи и развитие системы государственных и корпоративных средств по обеспечению ухода за дошкольниками создает условия для того, чтобы женщина могла продолжить работу и после рождения ребенка. Особенностью современной ГСП является также ее гендерно сбалансированный характер, предусматривающий более равномерное распределение обязанностей между супругами. В то же время отдельные страны значительно отличаются друг от друга по размерам затрат специально на семью, и в частности по величине пособий на детей и оплаты родительских отпусков, что отражается и на уровне рождаемости (хотя на этот показатель воздействуют и другие факторы).

Библиографический список

1. Женщины и мужчины России, 2008. М. : Росстат, 2008. 281 с.
2. Child Poverty Bill. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/1d200910/1dbills/021/10021.iihtml> (дата обращения: 22.02.2010).

3. Childcare: Targets and Achievements. URL: http://womenandequalityunit.gov.uk/work_life/childcare_targets.htm (дата обращения: 22.02.2010).
4. Falling Behind : Working Women in Germany Grapple with Limited Child-Care Options. URL: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articlelead=1694> (дата обращения: 22.02.2010).
5. Jardin d'enfants. URL: http://www.silapedagogie.com/jardin_d%202.htm (дата обращения: 22.02.2010).
6. List of Countries and Territories by Fertility Rate. http://enWikipedia.org/wiki/List_of_countries_and_territories_by_Fertility_rate (дата обращения: 22.02.2010).
7. Ministère des Affaires Étrangères République Française. La France à la loupe : la politique en faveur de la petite enfance en France, Mai 2007. URL: http://arabe.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/petite_enfance_1_.pdf (дата обращения: 22.02.2010).
8. Parental Leave. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Parental_leave (дата обращения: 22.02.2010).
9. Report on the Evolution of the Family in Europe 2008 / Institute for Family Policy. URL: <http://www.ipfe.org> (дата обращения: 22.02.2010).
10. UK—2004 : the Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. L. : TSO, 2004. 522 с.