



Над темой
номера работала



Ольга
ИСУПОВА^[1]

Чему учит опыт семейной политики

Вехи и основные меры семейной политики

В мировом развитии семейной политики можно проследить следующие основные исторические этапы:

1. 1870–1929 - введение первых оплачиваемых отпусков в связи с рождением ребенка, меры профилактики на работе для матерей и детей, финансовая поддержка нуждающихся матерей;
2. 1930–1944 - (во Франции раньше) - введение пособий для работников с маленькими детьми, пронаталистские меры в целом ряде стран;
3. 1945–1959 - введение универсальных семейных пособий, более продолжительных материнских отпусков, введение мер по предотвращению бедности семей, оплате медицинских и жилищных расходов;
4. 1960–1974 – установление более высоких пособий для наиболее бедных, назначение пособий с учетом доходов;
5. 1975–1995 годы – предоставление еще более длинных отпусков по уходу за ребенком, более разнообразных семейных пособий, меры специально для работающих родителей, интеграция семейной политики и ее четкое описание в некоторых странах, развитие яслей и детских садов, финансовая помощь наиболее бедным семьям

Интересно, что с 1960-х годов бюджеты развитых стран крайне медленно увеличивали расходы на эту часть социальной политики, но зато и их урезание в кризисные времена было более незначительным, чем других расходов.

Семейная политика в современном понимании этого слова зародилась во Франции в начале XX века, а предпосылки этого были созданы еще в конце XIX века, после поражения Франции во франко-прусской войне, которое некоторые мыслители и политики связали с необходимостью увеличивать население страны, чтобы иметь армию, численно превосходящую "армию наиболее вероятного противника". Французское правительство до конца XIX века рассмотрело большое количество пронаталистских законопроектов, содержащих предложения именно о мерах такой политики, которая впоследствии и стала называться семейной или демографической. Речь шла о налоговых вычетах для отцов больших семей, налоговом обременении и присвоении государством наследства не состоящих в браке взрослых, а также состоящих в браке бездетных, и даже об ограничении избирательных прав для неженатых мужчин 26-40 лет. Практически все эти законопроекты так и не стали законами. В 1896 году коалиция выдающихся французских интеллектуалов и политиков создала Национальный Альянс за рост французского населения (Alliance nationale pour l'accroissement de la population française). Он быстро стал энергичным и эффективным лобби, в результате к 1900 году было принято решение создать комиссию по

депопуляции, которая начала свою работу в январе 1902 года, и уже через 6 месяцев заявила, что «благосостояние и величие» Франции требуют финансовых мотиваторов, для того, чтобы вдохновить французские супружеские пары на увеличение рождаемости.

В Италии идеи о необходимости сокращать или увеличивать рождаемость связаны с именем фашистского лидера Бенито Муссолини, который высказывал неомальтузианские идеи непосредственно перед Первой мировой войной в пору кризиса, связанного с аграрным перенаселением в Италии. Однако, после массовой гибели итальянцев в войне, одной из главных целей Муссолини после 1922 года стало стремление к увеличению населения Италии. В своем эссе "Il numero come forza" ("Количество как сила"), опубликованном в 1928 году, он указывал на необходимость увеличить численность населения как минимум на 25% или на 10 миллионов, чтобы усилить экономическую мощь, обеспечить национальную безопасность «итальянской расы» и государства, создать необходимые предпосылки для существования армии, способной на колониальные завоевания, как «положено» наследникам Римской Империи.

В то же время, общественное мнение многих европейских стран (прежде всего, Великобритании, и отчасти Германии) не только в течение всего XIX века, но и в первой половине XX, проявляло, в основном, озабоченность в неомальтузианском духе[2]. Впрочем, одновременно, следуя религиозному императиву, в конце XIX и начале XX века государства в Великобритании и Италии подвергали судебному преследованию тех людей, которые распространяли информацию о контрацепции.

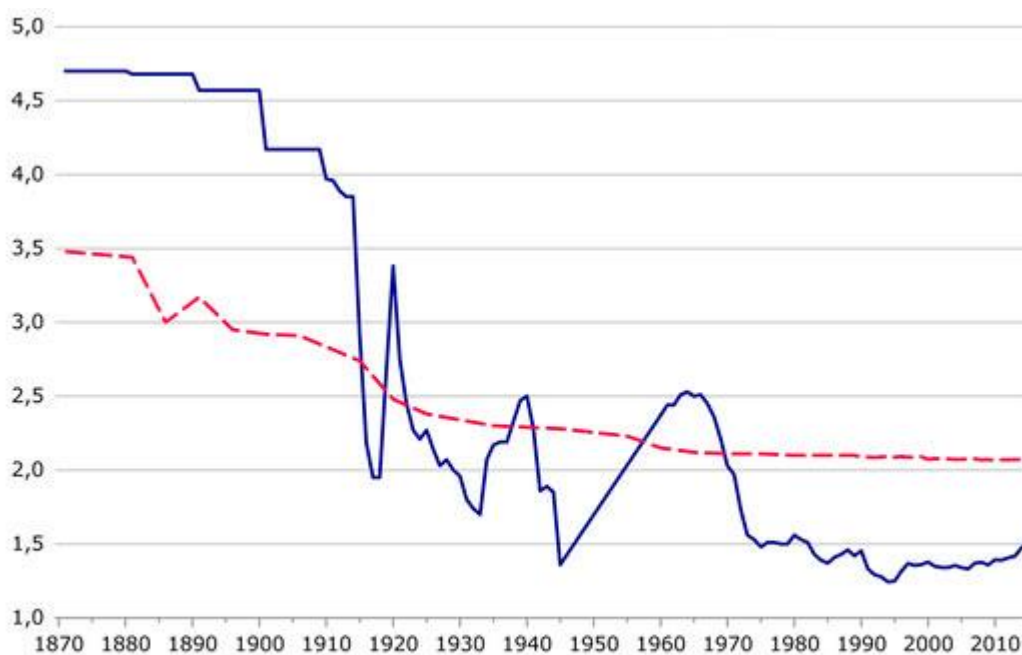
В дополнение ко всему этому в эту же эпоху получили распространение евгенические идеи о том, что надо поощрять размножение наиболее "приспособленных" людей, а на пути рождаемости "неприспособленных" ставить препоны. Изначально эти идеи были одинаково популярны среди людей как прогрессивных, так и реакционных убеждений, но в конечном итоге они были дискредитированы евгеническими практиками нацистской Германии. Однако, еще до наступления экспериментов по практической евгенике, создатель французского пронаталистского Национального Альянса, математик и демограф Жак Бертильон возглавлял французскую делегацию на Первой Интернациональной Евгенической Конференции в Лондоне в 1912 году. Один из наиболее видных итальянских демографов Коррадо Джини предлагал стимулировать рождаемость у «высшей итальянской расы» всеми позитивными и негативными способами, в общих чертах изобретенными еще императором Августом в Древнем Риме (и оказавшимися там и тогда, в конечном итоге, вполне бесполезными).

Во Франции в 1913 году был принят правительственный акт, предполагающий существенные выплаты для отцов на каждого ребенка от трех до 13 лет. В 1914 году было изменено налоговое законодательство в целях уменьшения налогового бремени на большие семьи. Вступили в силу все эти законы только после Первой мировой войны, и пособия оказались значительно уменьшены инфляцией. В 1919 году были приняты законы против "антинаталистской пропаганды" и об уголовном наказании за производство аборта. С 1920 года начались празднования Дней матерей и больших семей, на которых впоследствии раздавались бронзовые, серебряные и золотые медали (за 5-6, 7-9, 10 и более детей соответственно). На не состоящих в браке мужчин и женщин старше 30 лет в этом же году был наложен дополнительный сбор в 25% дохода, и 10% - на женатых в течение 10 лет и более, но бездетных[3]. Большие семьи получили транспортные и жилищные льготы. Все это не вызвало протеста у большинства населения, пронатализм во Франции стал массовым народным движением, связанным и с церковными кругами. В 1932 году был принят Акт о семейных пособиях, сделавший их выплаты обязательными (до этого многие работодатели выплачивали их добровольно). Эти выплаты могли быть очень существенными относительно заработка, особенно у наименее оплачиваемых рабочих, хотя соотношение менялось во времена кризиса и войны весьма значительно. Сразу после Второй мировой войны неквалифицированный рабочий - отец троих детей получал семейное пособие в размере половины своего заработка, а пособие заводского рабочего с пятью детьми могло превышать средний заработок в его профессии[4].

В Италии при Муссолини обсуждались и такие меры, как налог на семьи со слишком малым числом детей и аннулирование бездетных браков через пять лет после их заключения, запрет на занятие бездетными и малолетними привлекательных должностей в государственном секторе и присвоение государством наследства бездетных, а также имущества, унаследованного не состоящими в браке людьми. Муссолини рассчитывал, что это поможет увеличить население Италии с 1927 по 1950 год с 40 до 60 млн. Но в реальности оно составило только 47 млн. Нельзя считать, что виной тому была война, так как еще в 1938 году итальянское государство признало свою борьбу за рождаемость проигранной, и в реальности брачность и рождаемость падали всё предшествующее этому моменту десятилетие.

В Германии, меры по повышению рождаемости частично возникли под влиянием высказывания Освальда Шпенглера 1921 года о том, что низкая рождаемость – одно из проявлений "вырождения расы". Автором нацистских идей по рождаемости в их развитом виде был Рихард Корхерр, ставший главой статистического бюро СС. Три основные его идеи состояли в том, что арийская раса высшая; интересы государства выше интересов личности; а основное предназначение женщины - материнство. Соответственно, "низших" надо было стерилизовать или уничтожить, размножение арийцев - стимулировать, и расселять их на территориях, завоеванных или освобожденных от "низших". С 1933 года молодым «арийским» семьям раздавали беспроцентные займы на 8 лет при условии, что они точно арийцы по всем критериям, а также, что жена работала до брака как минимум 6 месяцев, но оставила работу, вступив в брак. Деньги на эти займы поступали из налоговых сборов с не состоящих в браке мужчин и женщин с определенным уровнем дохода. Через 8 лет нужно было возвращать на 25% меньшую сумму за рождение каждого ребенка, то есть можно было ничего не возвращать при рождении 4-х детей. Контрацепция и аборты формально не были запрещены до 1941 года, но доступность их была ограничена (все клиники по планированию семьи были закрыты, врачи, производящие аборты, подвергались уголовному наказанию). Наказанию также подлежали межрасовые сексуальные связи и гомосексуальность. Материнство интенсивно пропагандировалось среди женщин как священный долг перед германским народом и государством. В 1938 году была учреждена награда – «Крест чести немецкой матери» («Материнский крест»). Он имел три степени: бронзовый за рождение четырех-пяти детей, серебряный – за шесть-семь детей, золотой – за восемь и более детей. При рождении в семье десятого ребенка Гитлер лично выступал в качестве его крестного отца. Стимулировалось также рождение незаконнорожденных арийских детей, которых затем растили в специальных детских домах.

Коэффициент суммарной рождаемости, который в Германии в середине 1920-х упал ниже уровня простого замещения поколений, а в 1933 году составлял 1,6, к 1939 году составил 2,4, но снова упал ниже 1,6 к концу войны (рис. 1).



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Europarat, Berechnungen verschiedener Autoren © BiB 2017

Синяя сплошная линия – фактический коэффициент суммарной рождаемости, красный пунктир – коэффициент суммарной рождаемости, необходимы для простого воспроизводства населения

Рисунок 1. Коэффициент суммарной рождаемости в Германии, 1871-2015

Источник: http://www.bib-demografie.de/EN/Facts_Figures/Fertility/Figures/a_06_07_zusgef_geburtenziffer_d_ab1871.html?nn=3214532

Суммируя, можно сказать, что в европейских странах до 1940-х годов внутри семейной политики и ее идеологии было два базовых, отчасти (но не всегда) противоположных течения: одно, озабоченное мощью государства и в связи с этим численностью населения ("стратегическая демография"), и другое, неомальтузианское, озабоченное скорее "качеством" населения, в частности, в связи с борьбой с бедностью.

К настоящему времени, по мнению многих исследователей, Франция – единственная демократическая страна, имеющая более чем столетнюю практически непрерывную историю устойчивой семейной политики с явно пронаталистскими целями. Правда, в последние десятилетия это государство перешло на значительно более умеренные позиции. Но и другие страны в отдельные эпохи заявляли именно пронаталистские цели (например, в течение 1976-1991 годов это были Болгария, ФРГ, Греция, и Венгрия, Румыния). В то же время, странами, к началу 1990-х проявившими наибольшую щедрость по отношению к большим семьям, были Люксембург, Норвегия, Франция и Бельгия. К концу 1990-х в список вошла также и Германия. По мнению некоторых исследователей, к этой группе следует отнести также Австрию и Чехословакию до ее разделения.

Реальные меры не всегда соответствуют декларируемым намерениям, различается и их реальное экономическое и социальное значение. Некоторые исследователи считают критерием

пронатализма сосредоточение принятых мер на втором-третьем ребенке. Очевидно, что по этому критерию к странам с пронаталистской политикой можно однозначно отнести и современную Россию. Но выдвигается и еще один критерий - экономическая релевантность семейной поддержки, которая, в последние 2-3 десятилетия XX века, составляла в более щедрых странах от 10 до 19% среднего заработка, а в странах второго ряда (к которым относят, в частности, СССР в конце его существования, в тот же период времени - Японию, Германию, Нидерланды, Норвегию, Польшу, Австрию) - от 1 до 11%^[5]. Эти более низкие цифры скорее можно считать не явным стимулированием рождаемости, а чем-то средним между пронатализмом и перераспределением общественного богатства в пользу семей с детьми. При этом декларируемые цели политики с некоторых пор (примерно после 1950-х годов) крайне редко откровенно пронаталистские - гораздо чаще, декларируется забота о женском здоровье, вовлечение матерей в рынок труда, поддержка приемлемого уровня жизни сравнительно больших семей, и так далее.

Что может и чего не может политика

Для оценки эффективности семейной политики крайне трудно выбрать как зависимую, так и независимые переменные. Ж.-К.Шене^[6] предложил четыре индикатора:

- Коэффициент итоговой рождаемости реальных поколений;
- Коэффициент суммарной рождаемости для календарных лет (КСР);
- Степень увеличения естественного прироста;
- Некоторые индикаторы возрастной структуры населения.

Последние два критерия особенно удобны тем, что просты и понятны широкой публике. Идеальным показателем был бы коэффициент воспроизводства женских поколений, но его трудно изучать в данной связи, поскольку для его измерения нужны длительные периоды времени, в то время как меры семейной политики меняются очень часто, и быстро перестают быть релевантными для жизни женщин.

Но есть еще и проблема, как квантифицировать сами меры политики, которые не всегда легко сопоставить друг с другом (экономическая поддержка, поддержка женской карьеры, отпуск по уходу за ребенком, различные услуги для семей с разной степенью ценовой, временной и территориальной доступности, и т.д.).

Некоторые авторы также считают, что для оценки эффективности воздействия мер семейной политики как таковых, важно соблюдение двух условий:

1. До даты начала воздействия политики, исследуемый индикатор рождаемости незначительно варьируется вокруг одной и той же величины, но очень быстро после ее введения он начинает значительно увеличиваться или уменьшаться, затем оставаясь на достигнутом уровне (с незначительными колебаниями). Чем короче временной интервал, за который произошли изменения, и чем значительнее изменения, тем больше оснований говорить о том, что все это произошло именно из-за политики.
2. Еще лучше, если существует некая "контрольная группа", репрезентативная по отношению к населению, которое было подвергнуто воздействию политики. Тогда можно оценить, как менялась бы рождаемость при отсутствии политики.

Возможность для такого рода наблюдений возникает крайне редко. К тому же, всегда должна учитываться, в деталях, историческая и географическая специфика изучаемого населения.

В качестве примеров, можно описать воздействие изменения налогового законодательства в Австрии и пенсионного в Швеции (и то, и другое привело к внезапному изменению числа

заключаемых браков), а также влияние Второй мировой войны на рождаемость во Франции и Швейцарии, с одной стороны, и в Швеции, с другой.

Изменение налогового законодательства привело лишь к временным изменениям, после чего тренд брачности вернулся к показателям, существовавшим до этого, поскольку по новым принятым законам было важно успеть вступить в брак именно к определенной дате.

Что касается влияния войны, тренды французской и швейцарской рождаемости были очень похожи в период с 1930-х по 1950-е годы (рис. 2), причем французская все время превышала швейцарскую на 0,4 ребенка на одну женщину. В 1930-е годы рождаемость в обеих странах падала, в конце 1930-х начала расти, после 1946 года в обеих странах произошел бэби-бум с постепенным последующим медленным возвращением к более низким показателям (2,3 в Швейцарии в 1955-м и 2,67 во Франции в этом же году). Но тогда как во время войны во Франции рождаемость ожидаемо резко снизилась, в невоювавшей Швейцарии бэби-бум начался именно во время войны! Это может навести на мысль, что причиной европейского бэби-бума в это время была отнюдь не только победа в войне и вообще ее завершение. Вполне возможно, что война влияла только на время проявления бэби-бума, но отнюдь не на сам факт того, что он вообще произошел. В данном случае швейцарское население может с большой долей условности считаться контрольной группой для французского населения. Интересно, что пример Швеции, еще одной страны, не участвовавшей в войне, также подтверждает этот тренд.

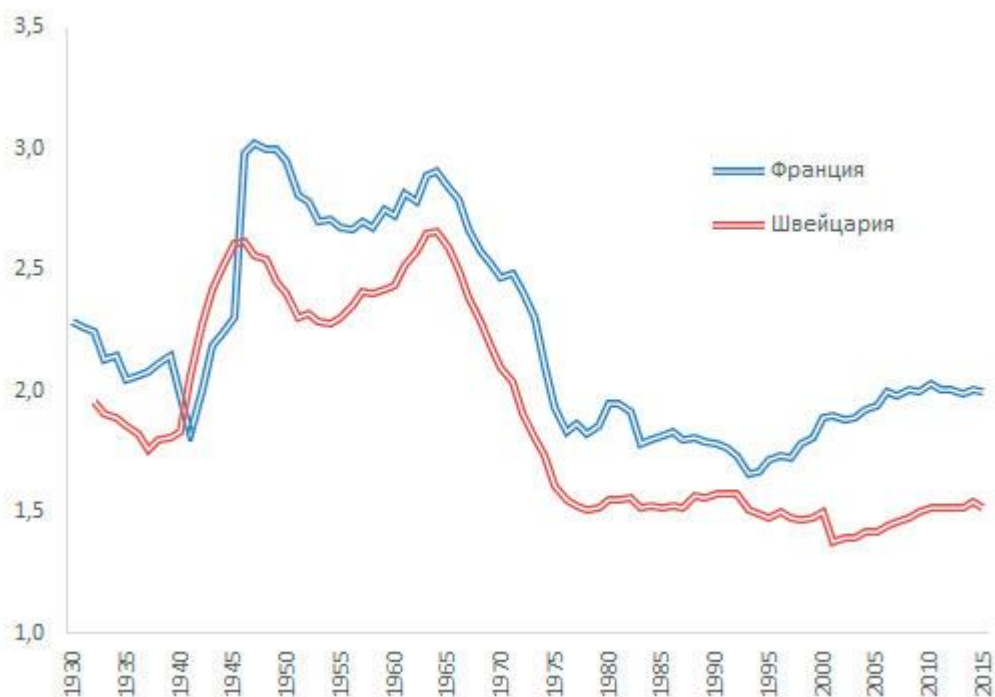


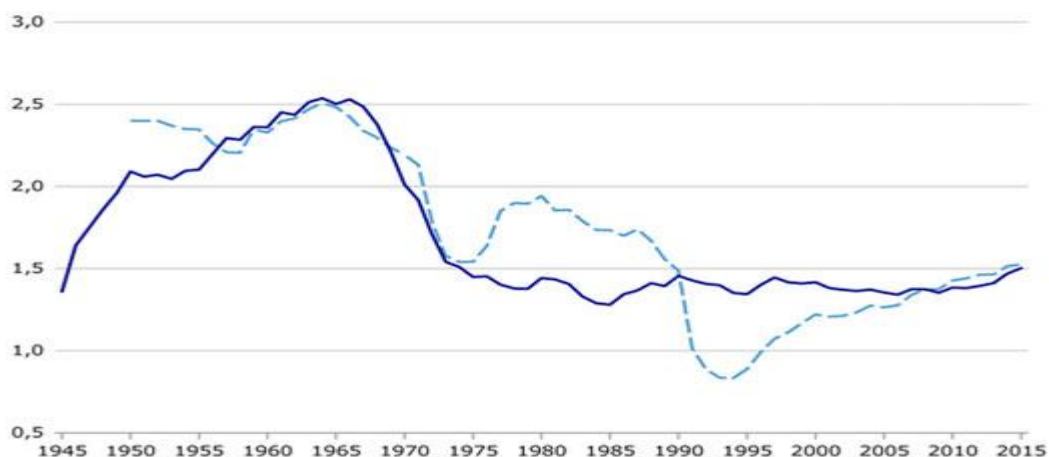
Рисунок 2. Коэффициент суммарной рождаемости, Франция и Швейцария, 1930-2015 годы

Источник: Демоскоп Weekly, Приложение «Промышленно развитые страны мира» и Длинные ряды демографических показателей за 250 лет. **Коэффициент суммарной рождаемости**

Во Франции в 1939 году был принят декрет, предусматривающий весьма активную просемейную политику, известный как *Code de la Famille* (Семейный Кодекс)[7]. Он имел явно высказанной целью

повышение или поддержку рождаемости и предполагал выплату существенных пособий семьям за счет работодателей. Кодекс был введен в действие только после войны. С 1945 года пособиями могли пользоваться все наемные работники, но только с конца 1950-х годов - фермеры, ремесленники и другие самозанятые. Таким образом, можно было проанализировать различия в рождаемости между указанными категориями в этот исторический период (на основе опросов на семейные темы между переписями 1954 и 1962 годов). При этом в наибольшей степени благоприятной система оказалась именно для наемных работников в частном секторе, поскольку "бюджетники" получали пособия и раньше, хотя и меньшие по размеру. Исследование, как и ожидалось, показало наибольшее увеличение рождаемости (по отношению к довоенному уровню, характерному для каждой группы) у наемных работников в частном секторе, затем у работников государственной сферы, и наименьшее - у самозанятых, причем разница между наивысшими и наиболее низкими показателями составляла 0,4 ребенка на одну женщину. Конечно, нельзя утверждать, что эта разница полностью объясняется политикой, она, прежде всего, может быть связана с культурными различиями и разницей в жизненных установках людей, рекрутирующихся в каждую из изучаемых социально-экономических категорий.

До 1989 года, как известно, Германия была разделена на два государства. Несмотря на огромные различия в уровне и образе жизни между ее двумя частями, тенденции в области уровня рождаемости в них между 1957 и 1973 годами были поразительно похожими, а около 1970 года они обе были мировыми "лидерами", имея самый низкий на планете коэффициент суммарной рождаемости. В 1975 году в ГДР были введены специальные меры по увеличению рождаемости, и очень быстро после этого коэффициент суммарной рождаемости на востоке Германии стал превышать западный показатель на 0,4-0,5 (с 1977 по 1985 год). После объединения страны коэффициент суммарной рождаемости на восточных землях быстро упал и стал даже ниже, чем на западных, а затем в течение десятилетия была достигнута конвергенция показателей (рис.3).



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen: BiB

© BiB 2017

Сплошная линия – Западная Германия (с 1990 без Берлина)
Пунктир – Восточная Германия (с 1990 года включая Берлин)

**Рисунок 3. Коэффициент суммарной рождаемости
в Западной и Восточной Германии, 1945-2015**

Источник:

http://www.bib-demografie.de/EN/Facts_Figures/Fertility/Figures/a_06_08_zusgef_geburtenziffer_w_o_ab1945.html?nn=3214532

Свидетельство
о регистрации СМИ
Эл № ФС77-39707
от 07.05.2010 г.
ISSN 1726-2887

Для цитирования: Исупова О.Г. Чему учит опыт семейной политики // Демоскоп Weekly. 2017. № 739-740.
URL: <http://demoscope.ru/weekly/2017/0739/tema01.php>

Многие авторы считают, что главное, чтобы семейная политика в стране предполагала реальные меры по улучшению уровня и качества жизни семей - в отношении жилищных условий, дохода, доступных услуг в области образования, медицинского обслуживания и присмотра за детьми, и т.д. Если во всех этих областях происходят заметные улучшения, связанные именно с наличием детей, рождаемость (немного) растет, даже если людей напрямую об этом не просят и к этому не призывают. Но это незначительный рост. Эконометрическое моделирование О. Экерт (1986)[8] показало, что даже полная компенсация расходов на ребенка в течение всего периода его взросления увеличит коэффициент суммарной рождаемости лишь на 0,5.

Часто меры семейной политики, пусть и принимаемые надолго, имеют значительный немедленный эффект, который затем практически сходит на нет, поскольку эти меры влияют лишь на календарь рождений (время появления детей на свет), а не на их число. Примером этого является Советский Союз в 1980-е годы и Швеция в это же время. В Швеции в 1984 году был принят закон, согласно которому женщина в отпуске по уходу за следующим ребенком получает пособие не меньше, чем при уходе за первым (до этого часто оно было меньше, так как после рождения первого ребенка матери часто выходили работать только на неполное время, а пособие соответствовало заработку в последние месяцы перед рождением) при условии, что следующий ребенок родился в течение не более чем 30 месяцев после предыдущего. В результате коэффициент суммарной рождаемости к началу 1990-х годов увеличился до 2,1, но уже с 1996 года упал до 1,6-1,5.

Поддержка одинокого материнства (как это было в ГДР в 1970-х и в США в 1990-е годы) создает стимул для людей добровольно помещать себя в поддерживаемую государством специфическую категорию, тем самым увеличивая ее численность. С другой стороны, старение населения как таковое, по мнению некоторых авторов[9], может быть причиной того, что люди старшего возраста, становящиеся все более многочисленной группой, в некотором роде давят на правительства, препятствуя принятию достаточно щедрых мер семейной политики и перераспределению ресурсов в пользу семей с детьми, а молодые люди, напротив, не образуют групп давления на правительства в целях получения субсидий, которые помогли бы им создать семью, а предпочитают либо рассчитывать на собственные силы, либо семью не создавать[10]. В то же время рыночное устройство общества в большей степени вознаграждает за стремление получить быструю прибыль, чем за длительные проекты, такие, как инвестирование в детей.

С другой стороны, государство может восприниматься как естественный защитник всех тех людей, которые недостаточно хорошо осознавали свои будущие потребности, это касается как универсальных пенсионных планов, так и рождаемости, поскольку люди не осознают, как наличие детей изменит качество их жизни в старости, и тем более как низкая рождаемость повлияет на сокращение будущих пенсий всего поколения. Но в демократических режимах стимулирование рождаемости через "наказание" за бездетность или различные запреты (например, контрацепции, абортов, разводов) в настоящее время ассоциируются с тоталитарными режимами середины XX века и считаются неприемлемыми.

Предоставление государством бесплатных школьных и медицинских услуг может в конечном итоге привести к сокращению числа детей, так как продлеваются школьные годы каждого и родительские инвестиции в ребенка во всех смыслах слова только растут. В результате родители могут все чаще выбирать иметь только одного ребенка, как отмечал Г. Беккер еще в работах 1960-х – 1980-х годов. Для женщин также важен вопрос выбора между карьерой и детьми, особенно простой при наличии только одного ребенка или отсутствии детей, упрощающийся также при наличии доступных услуг по уходу за маленькими детьми. Так что важен не только объем инвестиций в семейную политику, но и направление этих расходов.

Важен также сам человек - объект, на который направлена политика. Когда-то это был только отец семейства (например, во Франции в начале XX века во время принятия первых пронаталистских мер. Сейчас существует много таких видов семьи, выплаты в которых только мужчине совершенно не релевантны. С другой стороны, выплата государством "материнской зарплаты" женщинам за то,

что они растят детей, дискриминирует и маргинализирует работающих матерей; а одинаковые выплаты всем женщинам в связи с рождением ребенка, наоборот, оказываются выгодными именно для работающих женщин, в результате получающих доход и от заработков, и от семейных выплат, и вообще увеличивают доход более обеспеченных классов по сравнению с более бедными и неработающими мамами, часто живущими только на пособия. Поэтому, как правило, меры по поддержке семей с детьми в развитых странах вводятся после тщательных консультаций с экспертами, здесь необходимы гибкость и точный расчет разнообразных ситуаций.

Российский опыт

В России с 1917-го года семейная политика рассматривалась как одно из средств создания и утверждения социалистического уклада жизни, средство уменьшения социального неравенства. Частная жизнь людей имела гораздо меньшее значение по сравнению с "общественной жизнью" в целом. Поскольку на повестке дня стояло массовое вовлечение женщин в рынок труда, нужны были меры, позволяющие как-то сочетать это с материнством. Однако содержание социальных «благ», как качественное, так и количественное, менялось вместе с «линией партии», а также, отчасти, политической и экономической ситуацией. Например, Трудовые кодексы 1918-1922 годов предполагали введение отпуска по материнству продолжительностью 112 дней (56 дней до родов и столько же после), а в 1939 году и до конца войны он был специальным декретом сокращен до 63 дней (35 дней до родов и 28 после) и восстановлен в объеме 112 дней только в 1955 году. Этот отпуск должен был быть полностью оплачиваемым. В начале 1920-х годов была попытка выплачивать семейное пособие и осуществлять бесплатное питание детей.

Декрет от декабря 1917 года также установил свободу развода по желанию любого из супругов и равенство прав "законнорожденных" и "незаконнорожденных" детей во всем, что касалось, например, вопросов наследования. В Семейном Кодексе 1926 года сожительство было фактически приравнено к законному браку. Аборты по просьбе женщины и без объяснения причин были легализованы еще раньше, в 1920 году.

С самых первых лет советской власти ясли и детские сады получили широкое распространение и развивались в ситуации режима благоприятствования со стороны властей, хотя в течение всего периода существования СССР сохранялся дефицит мест в этих учреждениях для различных категорий населения (наиболее легко получали места в них фабричные и заводские рабочие и некоторые категории государственных служащих).

Еще до принятия нового КЗоТа РСФСР в 1922 году предписывалось отдавать предпочтение в оставлении на работе при сокращении штата одиноким женщинам с детьми в возрасте до года. Увольнение беременных женщин по инициативе администрации допускалось производить только в исключительных случаях. Декретом СНК РСФСР от 15 октября 1921 года социальное страхование стало осуществляться за счет средств работодателей, а 9 декабря 1921 года Декретом «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнстве» пособие по материнству устанавливается в размере фактического заработка. В КЗоТе 1922 года появилась и новая норма об освобождении от трудовой повинности женщин, имеющих детей до восьми лет, при отсутствии лиц, ухаживающих за ними (ст. 13). Для беременных и кормящих матерей запрещались ночные и сверхурочные работы, женщины освобождались от физического труда на восемь недель до и восемь недель после родов, а от конторского соответственно - на шесть недель. С 1937 года расходы на оказание медицинской помощи женщинам (женские консультации, родильные дома и др.), а также финансирование детских садов и яслей начали осуществляться исключительно за счет государства. Женщинам формально запрещалась работа на особо тяжелых и вредных для здоровья производствах, а также на подземных работах и работах в ночное время. Относительно полный список таких работ был утвержден в 1930 году.

Пока рождаемость в СССР была высокой, государство не испытывало беспокойства по поводу роста населения. Но когда (в середине 1930-х годов) стало ясно, что рост населения замедлился, в том числе и по вине самого государства (голод, репрессии), руководство страны предпочло, в духе времени, ввести запретительные меры, то есть практически полностью запретить аборт по всем показаниям, кроме узких медицинских.

В 1930-е годы делаются частичные попытки реанимировать "семейные ценности" на новой идеологической основе, в том числе возвращается внимание к семейному воспитанию детей и воспеваются материнство как одна из важнейших задач женщины социалистического общества. Но массивная индустриализация требовала помощи женщинам в сочетании их материнской и рабочей "функций", поэтому без системы детских садов и яслей просто невозможно было обойтись. Участие в трудовой деятельности было обязательным для всех. В первые послереволюционные годы это даже имело форму откровенно принудительной «тудармии», для освобождения от которой требовались специальные обстоятельства. Одним из них, до некоторой степени, стало как раз материнство. Беременные женщины на период времени за восемь недель до и восемь недель после родов освобождались от трудовой повинности (ст. 3 КЗоТ РСФСР 1918 г.). Для работниц, кормящих ребенка грудью, должны были устанавливаться дополнительные перерывы через каждые три часа работы на срок не менее получаса.

В 1936-1937 годах, с другой стороны, были в два раза увеличены расходы на роддома, ясли и детские сады, введены ежемесячные денежные пособия для матерей более, чем 7 детей (1936), но они покрывали лишь около 6% детских потребностей. В 1944 году было введено пособие для матерей-одиночек детей моложе 16 лет, оно было чуть выше, составляя около 15% средней зарплаты. Были также введены пособия на третьего и последующих детей, а также на детей от 1 до 4-х лет. Декретный отпуск в это же время был увеличен с 9 до 11 недель.

Важно отметить, что колхозницам, с момента массового возникновения колхозов (с 1931 года), все эти льготы не предоставлялись, их положение в целом было очень неопределенным, у них не было даже официального отпуска по беременности и родам. Лишь много позднее, законом СССР от 15 июля 1964 года, для колхозниц впервые был установлен оплачиваемый отпуск по беременности и родам. При этом ясли и детские сады в колхозах если и были, то это зависело от доброй воли руководства, и, как правило, эти учреждения функционировали только во время летней страды.

В 1956 году, одновременно с вновь вводимым увеличением отпуска по беременности и родам до 112 дней, был также введен неоплачиваемый отпуск до трех месяцев после отпуска по беременности и родам. Этот отпуск включался как в общий, так и в непрерывный трудовой стаж. С 1957 года отменяется требование трехмесячного стажа для получения пособия по беременности и родам. Но размер пособия зависел от трудового стажа. Только в 1975 году размер пособия по беременности и родам перестал от него зависеть.

Во время войны были предприняты новые шаги, трактовавшиеся как меры, направленные на «укрепление семьи». В 1944-м году была до крайности усложнена процедура развода (до этого развод последовательно ограничивался финансовыми и административными мерами с середины 1930-х годов). В том же году были учреждены государственные награды за материнство - почетное звание "Мать-героиня" для женщин, родивших и воспитавших 10 и более детей, орден "Материнская слава" трех степеней (за 7, 8 и 9 детей) и "Медаль материнства" двух степеней (за 5 и 6 детей).

С 1950-х годов и до конца советской эпохи постепенно происходила либерализация режима, в том числе и в отношении семейной политики. Рождаемость еще долго не вызывала тревоги, поскольку, несмотря на новую легализацию аборта в ноябре 1955 года, она продолжала оставаться на уровне выше простого воспроизводства населения. Существенной помощью семьям стало массовое и повсеместное строительство доступного жилья. Доступнее становились и детские сады. Однако в конце 1960-х рождаемость упала ниже уровня простого воспроизводства, и началась общественная

дискуссия о возможных причинах этого падения и мерах по его прекращению. В 1981 году было решено ввести финансовую помощь молодым семьям в области получения жилья, доступности детских садов, возможности частичной и надомной занятости матерей, и введения частично оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком. Беременные женщины, матери маленьких детей и даже одинокие отцы (или законные опекуны детей) получили различные льготы относительно более короткого рабочего дня, предоставления работы в более удобную смену, и трудовых задач, не предполагающих командировок. Были введены отпуск по уходу за тяжело больным ребенком на 18 месяцев с сохранением полной оплаты, отпуск с оплатой в размере 20% среднего заработка на период между окончанием отпуска в связи с материнством и до возраста, когда ребенку исполнится 18 месяцев, и неоплачиваемый отпуск с сохранением рабочего места на период жизни ребенка от 18 месяцев до 3-х лет. В 1989-1990 годах эти меры были распространены на отцов, бабушек и дедушек и даже более отдаленных родственников, если кто-то из них становился основным лицом, осуществляющим заботу о ребенке, несмотря на наличие матери в семье. Такой человек получал пособия и право на частичную или надомную занятость. Работодатели были обязаны предоставлять матерям детей до 14 лет по их желанию работу с частичной занятостью и/или гибким графиком. Ежемесячное пособие для нуждающихся родителей с детьми моложе 12 лет было введено еще в 1974 году, до 1991-го выплачивалось также жилищное пособие (12 рублей) на каждого ребенка в семье, если подушевой доход в ней был ниже 50 рублей в месяц. Со времен войны сохранялся налог на бездетность, он составлял 6% и собирался со всех мужчин старше 18 лет, женатых или неженатых, и с замужних женщин, если у них не было детей, практически сразу после вступления в брак.

В начале 1980-х годов пособие при рождении ребенка составило четверть среднего заработка, и половину за второго и третьего. Пособия на последующих детей также были увеличены. Было введено пособие в 30 рублей для работающего отца, чья жена не работает. В 1990 году все эти пособия были объединены в одно, вне зависимости от порядка рождения ребенка, и проиндексированы по минимальной заработной плате. В четыре раза было увеличено пособие матерям-одиночкам, большие пособия получали также вдовствующие и одинокие матери, которые сами были сиротами, жены солдат срочной службы, матери детей, чьи отцы уклонялись от выплаты алиментов в полной мере. Понятие многодетности было распространено с матерей семи детей на тех, у кого их было только пять, четыре или три, в зависимости от вида пособия.

К середине 1980-х годов коэффициент суммарной рождаемости вырос в России до 2,1-2,2 по сравнению с 1,9 в конце 1970-х (рис. 4). Однако это было связано, прежде всего, с эффектом тайминга рождений. Женщины продолжали рожать по-прежнему, в среднем, не более двоих детей, но производили их на свет раньше, в более раннем возрасте и с укороченными интервалами. Начиная с 1988 года коэффициент суммарной рождаемости начал уменьшаться. В 1990-е, когда условия жизни значительной части семей стали ухудшаться, инфляция сделала относительный размер пособий незначительным, хотя в целом их никто не отменял. К 1996 году коэффициент суммарной рождаемости составил лишь 1,3. У исследователей нет однозначного мнения, связано ли это с демографическими факторами (с компенсаторным тайминговым сдвигом после бума в середине 1980-х), с ослаблением финансового значения мер семейной политики в связи с инфляцией или с другими разнообразными явлениями, сопутствующими революционной трансформации жизненного уклада населения.



Рисунок 4. Коэффициент суммарной рождаемости, Россия, 1950-2015 годы

Источник: Демоскоп Weekly , Приложение «Промышленно развитые страны мира»

В то же время, именно в этот период оплачиваемый отпуск в связи с материнством был продлен до 140 дней (1992 год), и стало можно применять его к периоду в течение беременности, после того, как женщина фактически перестала работать (1993 год). Пособие на детей от 1,5 до 5 лет было распространено на более маленьких детей, введено в действие пособие на детей 6-16 лет, но затем они были объединены. В 1992 году эти пособия перестали выплачиваться только наиболее бедным и стали на какое-то время универсальными.

Выводы для политиков

История учит нас тому, что в области как поощрительных, так и запретительных мер политики, направленной на повышение рождаемости, крайне трудно изобрести что-то новое. Кроме того, затруднительно оценить и их эффективность, не только в связи с тем, что для этого нелегко придумать достаточно обоснованный механизм расчетов, но и в связи с тем, что отмечаемые в области рождаемости изменения могут объясняться другими процессами, происходящими в обществе одновременно с введением мер семейной политики. Ясно, однако, то, что попытки положительного воздействия на уровень и образ жизни семей, если они продуманы и действительно существенно меняют что-то к лучшему, обычно действительно ведут к некоторому увеличению конъюнктурных показателей рождаемости (показателей для условных поколений), иногда значительному – люди, в благоприятных условиях, начинают рожать несколько больше, даже если их об этом открыто не просят. С другой стороны, с некоторых пор и с некоторого уровня такие благоприятные условия все равно имеют границы с точки зрения увеличения рождаемости, которые связаны с социальными институтами в сфере экономики и образования, поскольку в обществе широко распространилась норма, согласно которой скорее необходимо прикладывать как можно

больше усилий (инвестировать) в каждого ребенка, чем растить «достаточно хорошо» большое их количество.

Так или иначе, если люди уже привыкли к определенному набору мер семейной политики, что-то менять в нем можно крайне осторожно, особенно в сторону понижения качества жизни семей. Рождаемость при этом, скорее всего, несколько снизится, но возможны и другие неблагоприятные последствия, которые сложно заранее предвидеть. В целом, согласованное мнение международного сообщества специалистов заключается в том, что даже если непосредственное влияние семейной политики на рождаемость труднодоказуемо или невелико, семейная политика имеет значение не только с точки зрения общего благосостояния семей, но и с символической точки зрения, демонстрируя людям заинтересованность общества в их детях.

-
- [1] Исупова Ольга Генриховна – PhD, старший научный сотрудник Института демографии Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики.
- [2] На самом деле идеи о том, что численность населения необходимо поддерживать на не растущем уровне, восходят еще к Платону и Аристотелю, хотя именно Мальтус эксплицитно связал их с возможными экономическими проблемами и, прежде всего, с риском обнищания и бедности населения, являющимися результатом неразумно высокой рождаемости и, соответственно, быстрого роста населения.
- [3] Заметим, что двадцатью годами позже и в сталинском Советском Союзе были также установлены налоги на холостяков, малосемейных и одиноких, а также медали и ордена примерно за такое же количество рожденных детей (Указы Президиума Верховного Совета СССР от 21 ноября 1941г. и от 8 июля 1944 г.).
- [4] Teitelbaum M.S. History of Population Policies // G. Caseli, J. Vallin, G. Wunsh (eds). Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population. Chapter 100. Academic Press, 2006: 71-82.
- [5] Более подробный анализ по странам см.: Население России 2014. М.: Изд. Дом ВШЭ, 2016: 185-196.
- [6] Chesnais J.-C. Les conditions d'efficacite d'une politique nataliste: examen theorique et exemples historiques // Proceedings of the IUSSP International population conference. Florence, 1985. Vol. 3. Liege: IUSSP, 1985: 413-425.
- [7] Code de la sante publique, code de la famille et de l'aide sociale, 11th ed. Paris: Librairie Dalloz, 1995.
- [8] Ekert O. Effets et limites des aides financieres aux familles: une experience et un modele. *Population*. 1986. Vol. 41(2): 327-348.
- [9] Gauthier A.H. The sources and methods of comparative family policy research. *Comparative Social Research*. 1999. Vol.18: 31-56; Gauthier A.H. Family policies in industrialized countries: Is there convergence? *Population* (English edition). 2002. Vol.57: 447-474.
- [10] Caldwell J.C., Caldwell P., McDonald P. Policy responses to low fertility and its consequences: A global survey. *Journal of Population Research*. 2002. Vol. 19 (1): 1-24; McDonald P. Sustaining fertility through public policy: the range of options. *Population* (English edition). 2002. Vol. 57(3): 417-446.