

4. Семейная политика и ее влияние на положение семей с детьми

4.1. Федеральные меры семейной политики в России в 2015 г.

Вся прежняя система федеральных пособий для поддержки семьи продолжала действовать в России и в 2015 г. (табл. 4.1). Они проиндексированы с коэффициентом 1,055 по сравнению с предшествующим годом и были следующими¹ (см. также табл. 4.2).

1. *Ежемесячные пособия по уходу за ребенком* (родным или усыновленным) до достижения им возраста 1,5 года: для работающих матерей — 40% среднего заработка, но не менее 2718,34 руб. по уходу за первым ребенком и 5436,67 руб. по уходу за вторым и последующими детьми, и не более 10 873,36 руб. для уволенных в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией предприятия. Максимально это пособие могло составлять 19 855,82 руб. в месяц исходя из условия, что оно рассчитывалось из среднемесячного заработка за два года, предшествовавших выходу в такой отпуск, и размера максимальной базы для налогообложения в эти годы.

2. В 2015 г. также в большинстве регионов выплачивались *ежемесячные пособия в размере регионального прожиточного минимума* на третьего и каждого последующего ребенка в возрасте от полутора до трех лет.

3. *Компенсация родителям, дети которых посещают государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения.* Для семьи с одним ребенком она составляла 20% от внесенной платы, с двумя детьми — 50, с тремя и более — 70% от указанной родительской платы. Часть оплаты за частный детский сад (такие же доли оплаты соответственно для семьи, где один, два и три ребенка) также можно было вернуть в семейный бюджет. Однако процесс

¹ Вся информация о федеральных законах и размере пособий в 2008–2013 гг. взята с сайта Фонда социального страхования (<http://www.fss.ru/>). С 2014 г. выплаты начали осуществляться напрямую из федерального бюджета, информация получена на сайте Министерства труда и социальной защиты РФ (<http://www.rosmintrud.ru/>).

Таблица 4.1. Материнские и семейные пособия, выплачиваемые из федерального бюджета России, 2001—2015 гг., руб.

Показатель	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности (до 12 недель)	100	300	300	325,50 до 30.06.2008; 331,52 до 31.12.2008	374,6	412,08	438,87	465,20	490,79	515,33	543,67
Родовой сертификат	—	7000	10000	11 000 — один ребенок 13 000 — двойня							
Единовременное пособие при рождении ребенка	1500	8000	8000	8680 до 30.06.2008; 8840,58 до 31.12.2008	9989,86	10988,85	11703,13	12405,32	13087,61	13 741,61	14 497,80
Единовременное пособие при усыновлении ребенка	—	—								105 000 усынов- ление, особые случаи	14 497,80
Государственный сертификат на материн-ский (семейный) капитал	—	—	250 000	276 250	312 162	343 378	365 698	387 640	408 960	429 408,5	453 026
По уходу за первым ребенком	200	700	1500	1627,50—6510 до 30.06.2008; 1657,61—6630,40 до 31.12.2008	Мин. 1873,10 Макс. 7492,40	Мин. 2060,41 Макс. 13 833,33	Мин. 2194,34 Макс. 13 433,33	Мин. 2326,00 Макс. 15 433,33	Мин. 2453,93 Макс. 16 250	Мин. 2576,63 Макс. 18 000	Мин. 2718,34 Макс. 19 855,82

Окончание табл. 4.1

Показатель	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
По уходу за вторым и последующими детьми			3000	3255–6510 до 30.06.2008; 3315,22– 6630,40 до 31.12.2008	Мин. 3746,20 Макс. 7492,40	Мин. 4120,82 Макс. 13833,33	Мин. 4388,67 Макс. 13433,33	Мин. 4651,99 Макс. 15433,33	Мин. 4907,85 Макс. 16250	Мин. 5153,24 Макс. 18000	Мин. 5436,67 Макс. 19855,2
Ежемесячное пособие на каждого ребенка (до 16 лет и на учащихся в общеобразовательных учреждениях до 18 лет)	70	–	–								
Ежемесячное пособие на детей одиноких матерей	140	–	–								
Ежемесячное пособие на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов	105	–	–								
Ежемесячное пособие на содержание ребенка в семье опекуна	–	–	4000								
Оплата труда приемных родителей	–	–	2500								

Зависит от региона

Мин. 4000 (зависит от региона)

Мин. 2500 (зависит от региона)

Таблица 4.2. Размер ежемесячного пособия на ребенка, установленный в субъектах РФ в 2015 г., по данным Минтруда России, на конец года, руб. в месяц

Регион	Размер пособия			
	Базовый	На детей одиноких матерей	На детей военнослужаших по призыву	На детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов
1	2	3	4	5
<i>Центральный федеральный округ</i>				
Белгородская область	253	506	559	1113
Брянская область	265	530	398	398
Владимирская область	392	784	588	588
Воронежская область	257	515	386	386
Ивановская область	229	438	344	344
Калужская область*	200	400; 5000	600	400
Костромская область	115	230	230	173
Курская область	136	273	204	204
Липецкая область	242	484	363	363
Московская область**	547–3184	1092–5368	819–4003	819–4003
Орловская область	264	528; 660	396	396; 660
Рязанская область**	156–1456	346–1056	196–1056	196–1057
Смоленская область	218	435	327	327
Тамбовская область	167	311	311	311
Тверская область	181	362	362	362
Тульская область	351	701	526	526
Ярославская область***	407	...	...	...
г. Москва**	1500; 2500	2500; 4500	1900; 3300	1900; 3300
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>				
Республика Карелия	162	216	216	216
Республика Коми*	157–1382	313–1382	235–1304	235–1305

Продолжение табл. 4.2

1	2	3	4	5
Архангельская область****:				
Ненецкий автономный округ	456	912	684	684
Архангельская область без автономного округа	116	232	174	174
Вологодская область	150	300	225	225
Калининградская область	250	500	500	0
Ленинградская область*	318–2785	952–1431	634–954	952–1431
Мурманская область	313	626	626	626
Новгородская область	200	400	400	400
Псковская область	225	450	338	338
г. Санкт-Петербург*	723–11 966	1045–2463	1045–2463	1045–2463
<i>Южный федеральный округ</i>				
Республика Адыгея	115	230	173	173
Республика Калмыкия	225	450	338	338
Краснодарский край	170	333	246	246
Астраханская область	212	325	...	...
Волгоградская область	317	634	476	476
Ростовская область	351	702	527	527
<i>Северо-Кавказский федеральный округ</i>				
Республика Дагестан	112	224	168	168
Республика Ингушетия**	100; 150	200; 300	150; 225	150; 225
Кабардино-Балкарская Республика	110	221	165	165
Карачаево-Черкесская Республика	132	281	281	281
Республика Северная Осетия — Алания	150	300	225	225
Чеченская Республика	130	260	195	195
Ставропольский край	350	700	525	525

Продолжение табл. 4.2

1	2	3	4	5
<i>Приволжский федеральный округ</i>				
Республика Башкортостан	123	247	185	185
Республика Марий Эл	182	364	273	273
Республика Мордовия	120	240	180	180
Республика Татарстан	262	696	393	393
Удмуртская Республика	173	346	346	260
Чувашская Республика**	164–230	329–462	247–347	247–347
Пермский край	141	281	211	211
Кировская область	176	352	...	264
Нижегородская область	100	200	150	150
Оренбургская область	300	600	450	450
Пензенская область	290	580	435	580
Самарская область	200	400–660	300–480	300–480
Саратовская область	368	736	552	552
Ульяновская область	200	400	300	300
<i>Уральский федеральный округ</i>				
Курганская область	228	456	342	342
Свердловская область*	436	870	653	653
Тюменская область****:				
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра***	808	...	...	...
Ямало-Ненецкий автономный округ	284–710	568–1420	426–1065	426–1065
Тюменская область без автономных округов	350	583	583	583
Челябинская область	211	422	316	316
<i>Сибирский федеральный округ</i>				
Республика Алтай	90	180	135	135
Республика Бурятия	148	221	193	193

Окончание табл. 4.2

1	2	3	4	5
Республика Тыва	127	254	...	191
Республика Хакасия	185	370	277	277
Алтайский край	155	465	310	233
Забайкальский край	175	351	263	263
Красноярский край	263	368	...	...
Иркутская область	230	460	345	345
Кемеровская область	234	409	323	323
Новосибирская область	319	478	478	478
Омская область	239	743	743	743
Томская область	126	214	170	170
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>				
Республика Саха (Якутия)***	307–401	...	...	...
Камчатский край	413	825	825	825
Приморский край	249	746	373	373
Хабаровский край	337	449	337	1124
Амурская область	249	498	373	373
Магаданская область	235	705	352	352
Сахалинская область	376	752	564	564
Еврейская автономная область	120	240	240	180
Чукотский автономный округ	307	428	368	368
<i>Крымский федеральный округ</i>				
Республика Крым	500	1500	...	750
г. Севастополь	500	1500	...	750

* Размер пособия установлен в зависимости от возраста детей.

** Размер пособия установлен в зависимости от числа детей в семье.

*** Пособие устанавливается на детей других категорий.

**** Данные по области в целом Минтрудом России не предоставляются.

получения такой компенсации по-прежнему был бюрократически усложнен, и ее оформляли далеко не все семьи. В 2015 г. также продолжала выплачиваться компенсация за непредоставление места в детском саду, ее размер и сам факт ее наличия зависели от региона.

4. *Пособия по беременности и родам* на период 70 дней до родов и 70 дней после родов в 2015 г. составляли 100% от среднего заработка, не превышающего предельную величину базы для начисления страховых взносов в ФСС РФ, установленную на годы, предшествующие рождению ребенка. При усыновлении ребенка выплачивалось такое же пособие (и с тем же «потолком» общих выплат за 140 дней — 228 603,20 руб.). Минимум этого пособия за те же 140 дней составлял 27 455,40 руб., он рассчитывался исходя из минимального размера оплаты труда (МРОТ).

5. *Родовые сертификаты*. Их стоимость не изменилась и составляла 3 тыс. руб. на оплату медицинских услуг в период беременности, 6 тыс. — в период родов, 2 тыс. руб. передавалось в детскую поликлинику.

6. *Единовременное пособие при рождении* (усыновлении, передаче под опеку или в приемную семью) ребенка в 2015 г. составляло 14 497,80 руб. За раннюю постановку на учет по беременности (до 12 недель) выплачивалось, кроме того, 543,67 руб. Повышенное пособие при усыновлении предусматривалось в случае усыновления ребенка-инвалида, ребенка в возрасте старше семи лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами.

7. *Ежемесячные пособия на ребенка в возрасте от 0 до 16 лет* (на учащихся в образовательных учреждениях — до 18 лет). Уже давно эти пособия выплачиваются за счет регионального бюджета, так что их размер и порядок выплаты регулируются региональным законодательством и они полагаются только малоимущим. Их размер во всех регионах крайне невелик (колеблется в пределах от 90 до 11 966 руб., последнее — исключение, как правило, базовое пособие составляет 200–500 руб. в месяц на каждого ребенка) (см. табл. 4.1).

8. *Материнский (семейный) капитал*. В 2007 г., в первый год введения в действие этой меры, он составлял 250 тыс. руб. В дальнейшем размер «капитала» индексировался с учетом инфляции и составлял, руб.: в 2008 г. — 276 250; в 2009 г. — 312 162; в 2010 г. —

343 378; в 2011 г. — 365 698; в 2012 г. — 387 640; в 2013 г. — 408 960; в 2014 г. — 429 408,5; 2015 г. — 453 026. Средствами этого «капитала» можно было воспользоваться для приобретения, строительства или ремонта жилья, погашения основного долга и уплаты процентов по жилищным кредитам и займам (причем ипотечные платежи можно было совершать, не дожидаясь достижения ребенком трехлетнего возраста), для увеличения размера накопительной части пенсии матери и (или) для оплаты образования любого ребенка из семьи (до достижения им возраста 25 лет). В 2015 г., как и в некоторые из предыдущих лет, из материнского капитала можно также было получить единовременную выплату, на этот раз она составляла 20 тыс. руб.

4.2. Региональные меры семейной политики в России в 2015 г.

Начиная с 2009 г. региональные меры семейной политики включают кроме минимальных по размеру детских пособий для детей в возрасте до 16/18 лет из малоимущих семей (см. табл. 4.2) намного более существенные по величине выплаты.

Прежде всего это региональные материнские капиталы (РМК), как правило, они назначаются и выплачиваются независимо от получения женщиной федерального материнского капитала и финансируются из средств областных бюджетов. В большинстве регионов РМК стали назначаться с 2011 г. Обычно РМК можно воспользоваться через 1–3 года после рождения ребенка. Выплаты как таковые в некоторых регионах начались уже с 2012–2013 гг. Право на РМК, как правило, дается женщине при рождении (или усыновлении) третьего или последующего ребенка. Однако в Нижегородской, Сахалинской, Смоленской, Московской и Ульяновской областях такое право предоставляется при рождении второго ребенка, а в республиках Алтай, Тыва и Дагестан — только четвертых и (или) последующих детей. В некоторых регионах размер РМК возрастает при увеличении очередности рождения. Размер выплаты варьируется в основном в пределах от 50 тыс. до 100 тыс. руб. (62 региона выплачивают именно 100 тыс.), но в отдельных случаях размер бывает больше (до 350 тыс.) или меньше (от 25 тыс.).

Есть также и единовременные выплаты при рождении ребенка (дополнительно к федеральному единовременному пособию на рождение ребенка). Они различаются по регионам.

4.3. Государственные затраты на семейные пособия в 2015 г.

Даже с учетом выплат материнского капитала затраты на семейные пособия в России относительно ВВП и денежных доходов населения в 2015 г. оставались низкими, и после 2012 г. этот показатель все более заметно уменьшался. Коэффициент индексации пособий не соответствовал росту цен, однако и средняя заработная плата начала уменьшаться, поэтому по отношению к ней значение пособий стало даже несколько увеличиваться (табл. 4.3).

В целом в 2015 г. становилось все более заметным, что российская семейная политика до некоторой степени теряет свое приоритетное для государства значение по сравнению с другими статьями расходов. Все чаще заходил разговор о необходимости возможной экономии государственных расходов, но по-прежнему не принимались законопроекты, которые резко сокращали бы расходы именно на семейную политику. На декларируемом уровне демографическое развитие оставалось одним из важнейших направлений заботы государства.

4.4. Исторический обзор мер семейной и демографической политики в европейских странах и России

4.4.1. Краткий исторический обзор опыта проведения пронаталистской семейной политики в Европе

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

- 1870—1929 гг. — введение первых оплачиваемых отпусков в связи с рождением ребенка, меры профилактики на работе для матерей и детей, финансовая поддержка нуждающихся матерей;

Таблица 4.3. Доля семейных пособий в ВВП, в общем объеме денежных доходов и соотношение пособий со средней заработной платой, Россия, 1995, 2000, 2003—2015 гг.

	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>Доля, %</i>														
ВВП	0,8	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,6	0,8*	0,8	1,0	0,9	0,8	0,7
Объем денежных доходов населения	1,3	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,6	0,7	0,8	1,1*	1,2	1,6	1,42	1,25	1,07
	<i>Соотношение со средней заработной платой, %</i>														
Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности (до 12 недель)	—	3,8	5,5	4,5	3,5	2,8	2,2	1,9	2,0	2,1	1,85	1,74	1,63	1,599 42,3; повышен- ное	1,60
Единовременное пособие при рождении/усыновлении ребенка	22	119	82	67	70	75	59	50	53	55	50	46,5	43,4	323,17	42,6

Окончание табл. 4.3

	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет	4	8	9	7	6	7	11 (1-й реб- нок); 22 (другие дети)	9,4 (1-й реб- нок); 18,9 (другие дети)	9,9 (1-й реб- нок); 19,8 (другие дети)	10,3 (1-й реб- нок); 20,6 (2-й реб- нок); 69,3 (максимум)	9,3 (1-й реб- нок); 18,5 (2-й реб- нок); 58,4 (максимум)	8,7 (1-й реб- нок); 17,4 (2-й реб- нок); 57,8 (максимум)	8,1 (1-й реб- нок); 16,3 (2-й реб- нок); 53,9 (максимум)	7,9 (1-й реб- нок); 15,9 (2-й реб- нок); 55,4 (максимум)	8 (1-й реб- нок); 16 (2-й реб- нок); 58,3 (максимум)

* С 2010 г. и далее — с учетом материнского капитала.

Источники: Рассчитано по данным Росстата: Уровень жизни населения России. М., 1996; Социальное положение и уровень жизни населения России за 1998–2007 гг.; О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в III квартале 2008 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/36.htm; http://www.gks.ru/bgd/free/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/05-01.htm; О социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации в 2008 году. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/43sub18.htm; а также по данным В. Е. Захаровой (О расходах на поддержку семей с детьми, материнства, отцовства в федеральном бюджете на 2009–2011 гг. URL: <http://www.owl.ru/rights/discussion2004/804.htm>).

Для 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 гг. рассчитано О. Г. Исуповой по оперативным данным Росстата за 2009–2015 гг. о средней реальной зарплате, ВВП, объеме денежных доходов населения и о расходах государственного бюджета на социальную семейную политику по различным статьям. См: www.gks.ru; http://www.budgetrf.ru/Publications/mert_new/2012/MERT_NEW201202031210/MERT_NEW201202031210_p_003.htm; http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_44/IssWWW.exe/Stg/d01/06-0w7.htm.

- 1930—1944 гг. (во Франции раньше) — введение пособий для работников с маленькими детьми, пронаталистские меры в целом ряде стран;

- 1945—1959 гг. — введение универсальных семейных пособий, более продолжительных материнских отпусков, мер по предотвращению бедности семей, оплате медицинских и жилищных расходов;

- 1960—1974 гг. — более высокие пособия для наиболее бедных, назначение пособий с учетом доходов;

- 1975—1995 гг. — еще более длинные отпуска по уходу за ребенком, еще больше 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 гг. 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 в., а предпосылки этого были созданы еще в конце XIX, 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 в. рассматривало 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 г. 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 г. было принято решение создать комиссию по де-

популяции, которая начала свою работу в январе 1902 г. и уже через шесть 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 вследствие массовой гибели итальянцев в войне одной из главных целей Муссолини после 1922 г. стало стремление к увеличению населения Италии. В своем эссе «Il numero come forza» («Количество как сила»), опубликованном в 1928 г., он указывал на необходимость увеличить численность населения, как минимум, на 25%, или на 10 млн, 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, но и в первой половине XX в. было в основном обеспокоено в неомальтузианском духе². Впрочем, одновременно, следуя религиозному императиву, в конце XIX и начале XX в. государство в Великобритании и Италии подвергали судебному преследованию людей, которые распространяли информацию о контрацепции.

В дополнение 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

² На самом деле идеи о том, что численность населения необходимо поддерживать на нарастающем уровне, восходят еще к Платону и Аристотелю, хотя именно Мальтус эксплицитно связал их с возможными экономическими проблемами и прежде всего с риском обнищания и бедностью населения, являющимися результатом неразумно высокой рождаемости и соответственно быстрого роста населения.

убеждений, но в 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 международной евгенической конференции в Лондоне в 1912 г. Один из наиболее видных итальянских демографов Корrado Джини предлагал стимулировать рождаемость у «высшей итальянской расы» всеми позитивными и негативными способами, в общих чертах изобретенными еще императором Августом в Древнем Риме (и оказавшихся там и тогда в итоге вполне бесполезными).

Во Франции в 1913 г. был принят правительственный акт, предполагавший существенные выплаты для отцов на каждого ребенка от 3 до 13 лет. В 1914 г. 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 г. были приняты законы против «антинаталистской пропаганды» и об уголовном наказании производителей абортот. В 1920 г. начались празднования Дней матерей и больших семей, на которых впоследствии раздавались бронзовые, серебряные и золотые медали (за 5–6, 7–9, 10 детей и более 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 бездетных³. Большие семьи получили транспортные и жилищные льготы. Все это не вызывало протеста у большинства населения, пронатализм во Франции стал массовым народным движением, связанным и с церковными кругами. В 1932 г. 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 неквили-

³ Заметим, что 20 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 1941 г. и от 8 июля 1944 г.).

фицированный 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 профессии⁴.

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 малодетными привлекательных должностей в государственном секторе, 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 г. с 40 млн до 60 млн. Но в реальности оно составило только 47 млн. Нельзя считать, что виной тому война, так как еще в 1938 г. итальянское государство признало свою борьбу за рождаемость проигранной, и в реальности брачность и рождаемость падали все предшествующее этому моменту десятилетие.

В Германии меры по повышению рождаемости частично возникли под влиянием высказывания в 1921 г. Освальда Шпенглера 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 г. молодым «арийским» семьям раздавали беспроцентные займы на восемь лет при условии, что они точно арийцы по всем критериям, а также что жена работала до брака, как минимум, шесть 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 восемь лет нужно было возвращать на 25% меньшую сумму за рождение каждого ребенка, т.е. можно

⁴ *Teitelbaum M.S.* History of population policies // *Caseli G., Vallin J., Wunsh G. (eds). Demography: Analysis and synthesis. A treatise in population.* Ch. 100. Academic Press, 2006. P. 71–82.

было ничего не возвращать при рождении четырех детей. Контрацепция и аборты формально не были запрещены до 1941 г., но доступность их была ограничена (все клиники по планированию семьи были закрыты, производители абортов подвергались уголовным наказаниям). Наказанию также подлежали межрасовые сексуальные связи и гомосексуальность. Материнство интенсивно пропагандировалось среди женщин как священный долг перед германским народом и государством. Стимулировалось в том числе рождение незаконнорожденных арийских детей, которых затем растили в специальных детских домах.

Коэффициент суммарной рождаемости, который в Германии в середине 1920-х гг. упал ниже уровня простого замещения поколений, а в 1933 г. составлял 1,6; к 1939 г. составил 2,4; но снова упал до менее 1,6 к концу войны.

Суммируя, можно сказать, что в европейских странах до 1940-х гг. 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 100-летнюю, практически непрерывную историю устойчивой семейной политики с явственно 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 гг. это были Болгария, ФРГ, Греция и Венгрия). В то же время странами, к началу 1990-х гг. проявившими наибольшую щедрость по отношению к большим семьям, были Люксембург, Норвегия, Франция и Бельгия. К концу 1990-х в этот список вошла также и Германия. Для некоторых исследователей в эту группу входят также Австрия и Чехословакия до ее разделения.

Не всегда реальные меры 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 выдвигают и еще один критерий — экономическую релевантность семейной поддержки, которая в последние два-три десятилетия XX в. 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 гг.) крайне редко откровенно пронаталистские, гораздо чаще декларируются забота о женском здоровье, вовлечение матерей в рынок труда, поддержка приемлемого уровня жизни сравнительно больших семей и т.д.

4.4.2. Некоторые ретроспективные оценки результативности мер по повышению рождаемости в европейских странах

Для оценки эффективности семейной политики крайне трудно выбрать как зависимую, так и независимые переменные. Ж.-К. Шене⁶ 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 полити-

⁵ Более подробный анализ по странам см.: Население России 2014. С. 185–196.

⁶ Chesnais J.-C. Les conditions d'efficacité d'une politique nataliste: Examen théorique et exemples historiques // Proceedings of the IUSSP International population conference. Florence, 1985. Vol. 3. Liege: IUSSP, 1985. P. 413–425.

ки 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 семьи 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.

Во-первых, до даты начала воздействия политики исследуемый индикатор рождаемости незначительно варьирует 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 значительнее изменения, тем больше оснований говорить о том, что все это произошло именно из-за политики.

Во-вторых, еще лучше, если существует некая «контрольная группа», гомогенная во всем населению, которое было подвергнуто воздействию политики. Тогда можно оценить, как менялась бы рождаемость в отсутствие 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 брачного законодательства привело лишь к временным изменениям, после чего тренд брачности вернулся к показателям, существовавшим до этого, поскольку по новым принятым законам было важно успеть пожениться именно к определенной дате.

Что касается влияния войны, тренды французской и швейцарской рождаемости были очень похожи в период с 1930-х

по 1950-е гг., причем французская все время в среднем превышала швейцарскую на 0,4 ребенка на одну женщину. В 1930-е гг. рождаемость в обеих странах падала, в конце 1930-х начала расти, после 1946 г. 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 в то время как во время войны во Франции рождаемость ожидало резко снизиться, в невоевавшей 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 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.

Во Франции в 1939 г. 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 был введен в действие только после войны, предполагая выплату существенных пособий семьям за счет работодателей. Пособиями с 1945 г. могли пользоваться все наемные работники, но только с конца 1950-х гг. — фермеры, ремесленники и другие самозанятые. Таким образом, можно было проанализировать различия в рождаемости между этими категориями в этот исторический период (на основе опросов на семейные темы между переписями 1954 и 1962 гг.). 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 данной группы) у наемных работников в частном секторе, затем у работников государственной сферы и наименьшее — у самозанятых, причем разница между наивысшими и наиболее низ-

⁷ *Code de la sante publique, code de la famille et de l'aide sociale*. 11th ed. Paris: Librairie Dalloz, 1995.

кими 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 г., как известно, Германия была разделена на два государства. Несмотря на огромные различия в уровне и образе жизни между ее социалистической и капиталистической частями, тенденции в области уровня рождаемости в них между 1957 и 1973 гг. были поразительно похожими, а около 1970 г. они обе были мировыми «лидерами» в отношении наиболее низкого на планете КСР. В 1975 г. в ГДР были введены специальные меры по увеличению рождаемости. Очень быстро после этого КСР на востоке Германии стал превышать показатель на западе на 0,4–0,5 (с 1977 по 1985 г.). После объединения страны КСР на восточных землях быстро стал даже ниже, чем на западных, а затем в течение десятилетия была достигнута конвергенция показателей.

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 не к этому призывают. Но это незначительный рост. Эконометрическое моделирование О. Экерт (1986 г.)⁸ показало, что даже полная компенсация расходов на ребенка в течение всего периода его взросления увеличит КСР лишь на 0,5.

Часто меры семейной политики, пусть и принимаемые надолго, имеют значительный немедленный эффект, который затем практически пропадает, поскольку происходит влияние на календарь рождений (время появления детей на свет), а не на их число. Примером этого являются Советский Союз в 1980-е гг. и Швеция в это же время. В последней в 1984 г. был принят закон, согласно которому женщина в отпуске по уходу за следующим ребенком по-

⁸ *Ekert O. Effets et limites des aides financieres aux familles: Une experience et un modele // Population. 1986. Vol. 41 (2). P. 327–348.*

лучает пособие не меньшее, чем при уходе за первым (до этого часто оно было меньше, так как после рождения первого ребенка многие 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 КСР к началу 1990-х гг. увеличился до 2,1; но уже с 1996 г. упал до 1,5–1,6.

Поддержка одинокого материнства (как это было в ГДР в 1970-е и США в 1990-е гг.) 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 авторов⁹, 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 создавать¹⁰. 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 без-

⁹ *Gauthier A.H.* The sources and methods of comparative family policy research // *Comparative Social Research*. 1999. Vol. 18. P. 31–56; *Idem.* Family policies in industrialized countries: Is there convergence? // *Population* (English edition). 2002. Vol. 57. P. 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). P. 1–24; *McDonald P.* Sustaining fertility through public policy: The range of options // *Population* (English edition). 2002. Vol. 57 (3). P. 417–446.

детность или различные запреты (например, контрацепции, абортов, разводов) в настоящее время ассоциируется с тоталитарными режимами середины XX в. и совершенно неприемлемо.

Предоставление государством бесплатных школьных и медицинских услуг может в итоге привести к сокращению числа детей, так как продлеваются школьные годы каждого и родительские инвестиции во всех смыслах слова в ребенка только растут. В результате родители могут все чаще выбирать иметь только одного ребенка, как отмечал Г. Беккер еще в работах 1960—1980-х гг. Для женщин также важен вопрос выбора между карьерой и детьми, особенно простой при наличии только одного ребенка или отсутствии детей и 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 которого направлена политика. Когда-то это был только отец семейства. Сейчас существует много таких видов семьи, выплаты в которых только мужчине совершенно нерелевантны. 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, выделяют именно работающих женщин и вообще более обеспеченные классы по сравнению с более бедными и неработающими мамами. 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.

4.4.3. Исторический обзор и оценка эффективности мер семейной политики в России

В России с 1917 г. семейная политика рассматривалась как одно из средств создания и утверждения социалистического уклада жизни, способ 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 содер-

жание социальных «благ», как качественное, так и количественное, менялось вместе с «линией партии», а также отчасти политической и экономической ситуацией. Например, трудовые кодексы 1918–1922 гг. предполагали введение отпуска по материнству продолжительностью 112 дней (56 дней до родов и столько же после), а в 1939 г. и до конца войны специальным декретом он был сокращен до 63 дней (35 дней до родов и 28 после) и восстановлен в объеме 112 дней только в 1955 г. Этот отпуск должен был быть полностью оплачиваемым. В начале 1920-х гг. была попытка выплачивать семейное пособие и осуществлять бесплатное питание детей.

Декрет от декабря 1917 г. 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 г. сожительство было фактически приравнено к законному браку. Аборты по просьбе женщины и без объяснения причин были легализованы еще раньше, в 1920 г.

С самых первых лет советской власти ясли и детские сады получили широкое распространение, хотя в течение всего 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).

В 1930-е гг. делается попытка реанимировать «семейные ценности» на новой идеологической основе, в том числе возвращается внимание к семейному воспитанию детей и воспевается материнство как главная задача женщины социалистического общества. Аналогично процессам, происходившим в это время в ряде других пронаталистски настроенных государств, поощрялась многодетность, в частности вручалась медаль «Мать-героиня» женщинам, родившим 10 живых детей и более. Но массированная 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 «трудоармии», для освобождения от которой требовались специальные обстоятельства. Одним из них до некоторой степени как

раз стало 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 не менее получаса через каждые три часа работы.

Еще до принятия нового КЗоТ РСФСР в 1922 г. предписывалось отдавать предпочтение одиноким женщинам с детьми в возрасте до года при оставлении на работе в случае сокращения штата. Увольнение беременных женщин по инициативе администрации допускалось производить только в исключительных случаях. Декретом СНК РСФСР от 15 октября 1921 г. социальное страхование стало осуществляться за счет средств работодателей, а 9 декабря 1921 г. Декретом «О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнстве» пособие по материнству устанавливается в размере фактического заработка. В КЗоТ 1922 г. 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 — на шесть недель. С 1937 г. 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 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 г.

Важно отметить, что колхозницам с момента массового возникновения колхозов (с 1931 г.) все эти льготы не предоставлялись, их положение в целом было очень неопределенным, у них не было даже официального отпуска по беременности и родам. Лишь законом СССР от 15 июля 1964 г. 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 г. 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 непрерывный трудовой стаж. С 1957 г. отменяется требование трехмесячного стажа для получения пособия по беременности и родам. Но размер пособия зависел от трудового стажа. Только в 1975 г. размер пособия по беременности и родам перестал от него зависеть.

Сталинское государство рассматривало рост населения как одну из приоритетных задач, но достаточно долго не высказывались никакие опасения относительно того, что рождаемость может упасть слишком низко, доминировало представление, что, во-первых, русские женщины «сильные» и «нарожают» в любых условиях и, во-вторых, государство и так обеспечивает их и их детей «всем необходимым». Когда к концу 1930-х гг. 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, т.е. практически полностью запретить аборт по всем показаниям, кроме узких медицинских, а во время войны, в 1944 г., была еще и до крайности усложнена процедура развода (до этого развод последовательно ограничивался финансовыми и административными мерами с середины 1930-х гг.). В 1936–1937 гг., с другой стороны, были в 2 раза увеличены расходы на роддома, ясли и детские сады, введены ежемесячные денежные пособия для матерей более чем семи детей (1936 г.), но они покрывали лишь около 6% детских потребностей. В 1944 г. было введено пособие для матерей-одиночек с детьми моложе 16 лет, оно было чуть выше и составляло около 15% средней зарплаты. Были также введены пособия на третьего и последующих детей, а также на детей от 1 до 4 лет. Декретный отпуск в это же время был увеличен с 9 до 11 недель.

С 1950-х гг. 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 г., 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 гг. рождаемость упала ниже уровня простого воспроизводства, и началась общественная дискуссия о возможных причинах этого и путях решения. В 1981 г. было решено ввести финансовую помощь молодым семьям в области получения жилья, доступности детских садов, возможности частичной и надомной занятости матерей и частично оплачиваемый отпуск 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 трех лет. В 1989–1990 гг. эти меры были распространены на отцов, бабушек и дедушек и даже более отдаленных родственников, если кто-то из них становился основным человеком, осуществляющим заботу о ребенке. Такой человек получал пособия и право на частичную или надомную занятость. Работодатели были обязаны предоставлять матерям детей до 14 лет работу с частичной занятостью и (или) гибким графиком. Ежемесячное пособие для нуждающихся родителей детей моложе 12 лет было введено еще в 1974 г., до 1991-го выплачивалось также жилищное пособие (12 руб.) на каждого ребенка в семье, если подушевой доход в ней был ниже 50 руб. в месяц. Существовал также 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 гг. 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 руб. для работающего отца, чья жена не работает. В 1990 г. все эти пособия были объединены в одно вне зависимости от порядка рождения ребенка и проиндексированы по минимальной заработной плате. В 4 раза было увеличено пособие матерям-одиночкам, большие пособия получали также вдовствующие и оди-

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

В то же время именно в этот период оплачиваемый отпуск в связи с материнством был продлен до 140 дней (1992 г.), и стало можно применять его к периоду в течение беременности, после того, как женщина фактически перестала работать (1993 г.). 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 г. эти пособия перестали выплачиваться только наиболее бедным и стали на какое-то время универсальными.

4.4.4. Выводы для политиков

История учит нас тому, что в области как поощрительных, так и запретительных мер политики по отношению к рождаемости крайне трудно изобрести что-то новое. Кроме того, сложно оценить их эффективность не только в связи с тем, что для этого нелегко придумать достаточно обоснованный механизм расчетов, но и потому, что изменения в области рождаемости могут объяс-

няться другими процессами, происходящими в обществе одновременно с введением мер семейной политики. Ясно, однако, что попытки положительного воздействия на уровень и образ жизни семей, если они продуманы и реально 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 такие благоприятные условия все равно имеют границы с точки зрения увеличения рождаемости, связанные с социальными институтами в сфере экономики и образования, поскольку в обществе широко распространилась норма, согласно которой скорее необходимо прикладывать 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.