

МЕРКУЛОВ Павел Александрович – д.и.н., доцент, заведующий кафедрой политологии и государственной политики Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (302028, Россия, г. Орел, б-р Победы, 5а; oo@orel.ranepa.ru)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕМЕЙНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Аннотация. В статье проводится анализ особенностей реализации государственной семейно-демографической политики в странах Западной Европы. Автор указывает, что важным критерием результативности семейно-демографической политики выступают ее институциональные и идеологические признаки, особенности которых зависят от исторически сложившихся национальных особенностей отдельно взятой страны. Автор подчеркивает, что для современной России может быть полезным опыт семейно-демографической политики таких стран, в которых эта политика обладает широкой институциональной структурой и идеологическим содержанием. Однако, по мнению автора, прямое копирование зарубежного опыта не приведет к существенным результатам, т.к. специфическое развитие каждой страны по-разному обуславливает эффективность семейно-демографической политики.

Ключевые слова: государство, государственная семейно-демографическая политика, демографический кризис, миграционные процессы, рождаемость, институт семьи, репродуктивное поведение, институционализация, идеологическая ориентация

Научное осмысление актуальнейшей для нашей страны проблемы эффективности государственной демографической политики будет несостоятельным без обращения к соответствующему опыту зарубежных стран. Особый интерес в этом вопросе представляют страны Западной Европы, что обусловлено несколькими причинами.

Во-первых, именно Западная Европа на протяжении многовековой истории являлась двигателем просвещения, высокого культурного развития, научного и технического прогресса, поэтому неоднократно служила положительным образцом цивилизационного развития для многих стран мира, в т.ч. и для России.

Во-вторых, прежде всего страны Западной Европы обладают наибольшим опытом функционирования демократического социального государства, к построению которого Россия стремится на современном этапе.

В-третьих, страны Западной Европы являются светскими (в основном) государствами, но с преобладанием в их конфессиональном пространстве христианства, что, на наш взгляд, является одним из существенных факторов, определяющих специфику современной демографической политики в части решения проблемы повышения рождаемости.

В-четвертых, западноевропейские государства первыми в новейшей истории столкнулись с проблемой демографического кризиса в результате падения рождаемости, а следовательно имеют более длительную практику решения демографических проблем.

Все вышеозначенное обусловило актуальность проблематики, к которой мы обратились в данной статье.

Еще в 1950 г. доля Европы в мировом населении составляла 22%, сейчас она составляет 10,7%, а к 2050 г., согласно прогнозам экспертов, составит 7,5% [Саррацин 2012: 292]. В результате длительного спада рождаемости и высокой общей продолжительности жизни (75,1 года) в странах Западной Европы происходит процесс старения населения. Средний возраст сегодняшних жителей Европы – 40,2 года, тогда как в Западной Азии – 25 лет, в Африке – 19,7 года [Саррацин 2012: 292-293]. В России этот показатель приближается к европейскому и составляет сегодня 37,5.

На демографическое состояние современной Европы все в большей степени влияют представители мусульманских народов, которые проявляют высокую активность в деторождении. Как реакция на разрастание анклавов иных цивилизаций в Европе усиливается ксенофобия, наблюдаются проявления расизма. С другой стороны, в Западной Европе усиливается влияние ислама, что уже приводит к серьезным противоречиям в этноконфессиональных отношениях [Антонов 2010: 141].

Остается констатировать – современная Европа терпит существенные изменения этнического состава населения, которые при сохранении интенсивности миграционных процессов и низкого уровня рождаемости коренных европейских народов могут привести к тяжелым последствиям, когда коренные европейцы станут этническими меньшинствами в своих странах.

Конечно, в условиях собственной депопуляции ее экономические последствия помогает смягчить рост внешней миграции. Но это губительно с точки зрения национальной безопасности и социально-политической стабильности. Между тем без решения проблем, связанных с демографическим кризисом, невозможно рассчитывать на историческое будущее.

Тяжелое демографическое положение западноевропейских государств способствовало усилению внимания государственной власти, политических и общественных организаций к проблемам воспроизводства населения. Свыше 20 европейских стран сочли необходимым воздействовать на рождаемость с целью ее повышения, необходимого для предотвращения депопуляции¹. Однако вопрос о рождаемости, числе детей в семье в западных обществах считается исключительно личной, свободной областью индивидуального выбора, и государственное вмешательство в эти вопросы (в т.ч. и на пропагандистском уровне) в некоторых странах воспринимается в обществе отрицательно. Чаще всего в странах Западной Европы проводится активная семейная политика, не нацеленная конкретно на демографическое развитие, но в некоторых случаях (Ирландия, Франция и др.) она включает методы материального стимулирования репродуктивного поведения путем финансовой и иной материальной поддержки семей с детьми. В некоторых странах (Великобритания, Бельгия) с либеральной политико-идеологической ориентацией властей государство занимает нейтральную позицию по отношению к вопросам репродуктивного поведения. Однако такие мероприятия, как, например, пособия и льготы семьям с детьми, могут одновременно способствовать реализации целей как семейной, так и демографической политики. В этой связи мы будем далее использовать термин «*семейно-демографическая политика*».

Проведение семейно-демографической политики на Западе обосновывается, прежде всего, общесоциальными интересами, связанными с развитием государства всеобщего благосостояния. Либеральная модель отличается низким уровнем помощи семьям, ориентирована на более нуждающиеся категории граждан и рассчитывает на рыночные механизмы материальной поддержки, особенно в вопросах ухода за детьми. Консервативная (традиционная) модель учитывает характер занятости родителей и исходит из традиционного представления о разделении труда между супругами как в публичной, так и в приватной сфере. Социально-демократическая модель характеризуется предоставлением государственных пособий всем семьям, высоким уровнем материальной помощи работающим родителям и усилиями, направленными на обеспечение гендерного равенства как в занятости, так и в родительстве [Esping-Andersen 1990: 23-24].

В современной российской модели семейно-демографической политики обнаруживаются смешанные черты социально-демократической и традицион-

¹ *Демографическая энциклопедия* (ред. кол.: А.А. Ткаченко, А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко и др.). 2013. М.: Издательство «Энциклопедия». С. 214.

ной моделей. Социально-демократическая модель, как правило, не имеет высокого и устойчивого успеха в решении проблемы низкой рождаемости. Наиболее результативной в демографическом смысле оказалась консервативная модель семейно-демографической политики, но при условии ее существенного дополнения правовым и идеологическим компонентом.

В свое время в странах Запада государство сыграло одну из ключевых ролей в увеличении значимости тех факторов, которые способствовали кризису института семьи и снижению рождаемости [Макдональд 2007]. В конце 1960-х гг. на Западе начинается процесс ослабления государственного контроля в области брачно-семейного поведения населения. В основном это было связано с развитием рыночной экономики и расширением новых сфер потребления. Контролируемые государством (и уже почти не контролируемые церковью) традиционные нормы брачно-семейного и сексуального поведения все больше вызвали отторжение и несогласие в обществе, особенно среди молодого поколения. Этому во многом способствовали новые развивающиеся сферы рынка (например, массмедиа, различные сети услуг и др.), которые стремительно наращивали свое влияние на формирование культурно-информационной среды, а следовательно на сознание и поведение граждан. Государствами западноевропейских стран брачно-семейное и репродуктивное поведение как область регулирования в традиционном представлении была существенно пересмотрена. Новая позиция государства теперь состояла не в защите и укреплении традиционных норм социального поведения, с помощью которых оно регулировало общественные отношения, а в создании условий для развития рынка и удовлетворения потребностей общества потребления. В конце 1960-х гг. в странах Западной Европы начинается процесс либерализации законодательства в семейной, демографической сфере. Государство легализует аборты, упрощает процедуру развода, снимает ограничение с рекламы и продажи контрацептивов и др. [Клупт 2008: 20].

Итак, в условиях нового, постиндустриального общества в отношении брачно-семейного, репродуктивного поведения устанавливаются иные формы воздействия, основанные на минимальном вмешательстве. Для государства теперь становится более важным наращивание возможностей манипулирования сознанием избирателей как потребителей, поэтому социально-экономические причины демографического кризиса в странах Запада обусловлены стремительным развитием рыночной экономики.

При изучении опыта государственной семейно-демографической политики зарубежных стран важное значение приобретает осмысление роли политико-управленческой деятельности государства в области решения демографической проблемы. В этой связи необходимо рассмотреть особенности реакции государственной власти на возникающие проблемы в демографическом развитии. Особый интерес представляет институциональный подход к формированию семейно-демографической политики, основные меры ее реализации, а также политико-идеологическая позиция действующей власти по отношению к вопросам демографического развития, от которой зависит идейное содержание семейно-демографической политики.

Основными направлениями реализации современной семейно-демографической политики в странах Западной Европы являются универсальные детские пособия, выплачиваемые независимо от доходов семьи; социальная защита родительских прав и прав матери в период беременности и в послеродовой период (оплачиваемые отпуска по уходу за ребенком, пособия на детей и т.д.); субсидирование услуг по уходу за детьми, услуг образования, здравоохранения; дополнительные пособия семьям с низкими доходами; налоговые льготы семьям с детьми и др.

Для сравнения: в России осуществляются преимущественно единовременные денежные выплаты и пособия на детей. Самое длительное пособие – это ежемесячные выплаты по уходу за ребенком, которые семьи могут получать до достижения им 3-летнего возраста. Дальнейшие трудности, с которыми сталкиваются родители: при устройстве ребенка в детский сад, получении детьми среднего и высшего образования остаются без внимания государства (за исключением сирот и малоимущих). Следовательно, в российской практике сохраняются некоторые элементы либеральной модели, что противоречит политико-идеологическому курсу демографического развития страны.

Многие зарубежные исследователи считают, что среди способов материальной поддержки семей с детьми финансовое поощрение рождаемости является слабо эффективным. Ряд исследований свидетельствуют, что наиболее действенным способом стимулирования рождаемости является институциональное развитие системы доступных услуг по уходу и воспитанию детей. Поэтому многие ученые приходят к выводу, что чем более развит для женщин с детьми доступ к средствам, которые позволяют им совмещать работу и родительские функции, тем скорее они переходят от рождения первого ребенка к рождению второго и третьего [Тындик 2010: 164].

Из зарубежных моделей реализации семейно-демографической политики наибольший практический интерес представляет опыт Ирландии. В Ирландии государство осуществляет всесторонний подход к семейно-демографическим проблемам. Обращает на себя внимание тот факт, что семейно-демографическая политика Ирландии получила сильное институциональное развитие. Формы институционализации семейно-демографической политики достаточно разнообразны, проблемами семьи и демографии занимаются специальные учреждения в различных сферах. Вопросы демографического развития и защиты семьи в этой стране находятся в компетенции Департамента по делам семьи и социальной защиты, который формулирует соответствующую политику социальной защиты, включая помощь в связи с безработицей, болезнью, материнством, уходом за детьми, вдовством, старостью и др. [Понкин 2007: 100].

Под руководством Департамента по делам семьи и социальной защиты действует в статусе государственного представительства Агентство поддержки семей. «Задачи Агентства состоят в том, чтобы оказывать поддержку семьям, укреплять принципы стабильности в жизни семей, предотвращать разрушение браков и способствовать созданию благоприятной окружающей среды для семей в сообществах на местном уровне» [Понкин 2007: 100]. Все эти учреждения решают практические задачи семейно-демографической политики, способствуют укреплению социального статуса института брака и семьи, противодействию абортам, осуществлению различных видов помощи родителям по уходу и воспитанию детей и др.

Таким образом, в Ирландии государство занимает активную конкретную позицию в семейно-демографических вопросах. Об этом свидетельствуют общеевропейские показатели. Конечно, демографическая ситуация в странах Западной Европы на современном этапе характеризуется общим снижением рождаемости до уровня ниже простого замещения поколений. Общий суммарный коэффициент рождаемости в странах ЕС составляет 1,58¹. Тем не менее самые высокие показатели рождаемости в Ирландии (2,02). Также в сравнении с другими странами Европы заметно выше данные показатели у Франции (2,00), чуть ниже у Великобритании (1,91) и Бельгии (1,80). Самые низкие показатели длительно

¹ Шербакова Е. В 2012 году в ЕС-28 родилось 5,2 миллиона человек, коэффициент суммарной рождаемости составил 1,58 ребенка на женщину. – *Демоскоп-Weekly*. 2014. № 585-586. Доступ: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0585/barom04.php> (проверено 24.03.2015).

сохраняются в Германии (1,31), которая, пытаясь решить данную проблему за счет массового привлечения мигрантов-беженцев, сегодня оказалась в сложнейшей ситуации, не только угрожающей внутренней стабильности страны, но и грозящей подорвать целостность всего Евросоюза.

Обращает на себя внимание тот факт, что семейно-демографическая политика таких стран, как, например, Ирландия, имеет определенные внутренние особенности. Приоритетный характер семейно-демографической политики позволил Ирландии добиться одного из самых низких показателей разводов в мире и самого высокого уровня рождаемости в Европе. Следует отметить, что финансовые механизмы реализации семейно-демографической политики в Ирландии являются не самыми высокими среди стран Западной Европы, но при этом более широко развита основанная на традиционализме идеологическая составляющая семейно-демографической политики в этой стране.

Ирландия на протяжении истории была одной из самых консервативных стран в Европе. Еще 20 лет назад однополые отношения в этой стране приравнивались к уголовному преступлению, и политико-идеологическое отношение власти к семейно-демографическим вопросам выражалось, прежде всего, в ориентации на всестороннюю поддержку и защиту традиционных ценностей института брака и семьи. В свою очередь, менталитет ирландцев тяготеет к национальным традициям, поэтому идейный и практический курс государственной семейно-демографической политики всегда хорошо коррелировал с потребностями населения и с исторически сложившейся культурой. Однако с 2015 г. ситуация в семейно-демографической сфере начала утрачивать свою традиционалистскую устойчивость, что связано с распространением в странах Европы идеи защиты прав сексуальных меньшинств. 22 мая 2015 г. в Ирландии прошел референдум об однополых браках. Эта страна стала первой в мире, которая вынесла вопрос легализации однополых отношений на общенациональное голосование (в других странах Европы эти решения принимались парламентами или судами). По результатам референдума 62% ирландцев высказались за легализацию однополых союзов¹. В контексте рассматриваемой проблематики мы можем с полным основанием отметить, что это событие ставит под сомнение дальнейшую традиционалистскую ориентацию семейно-демографической политики в Ирландии и подрывает возможности ирландского государства обеспечить нравственную защиту института семьи и базовых ценностей общества. Вместе с тем положительный опыт семейно-демографической политики Ирландии (о котором было сказано выше) имеет большое значение для исследования позитивных практик государственной политики повышения рождаемости.

В этом смысле сравнительно иной опыт наблюдается в Германии. В этой стране после окончания Второй мировой войны меры финансовой поддержки семей с детьми не были акцентированы на материальном стимулировании репродуктивного поведения и идее роста рождаемости, как в Ирландии или во Франции, послевоенная семейно-демографическая политика которых основывалась на идее демографического роста, укрепления ценностей института семьи. Обращает на себя внимание тот факт, что политика материальной и идеологической поддержки рождаемости в Германии ассоциировалась с идеологией Третьего рейха, которая в послевоенные годы подверглась историческому забвению. В этой связи в послевоенной Германии, несмотря на устойчивую материальную поддержку семей с детьми, отношение к семейно-демографическим проблемам приобрело чисто социальное содержание (в смысле социальной защиты), поэтому институциональные и культурно-информационные усло-

¹ В Ирландии легализовали однополые браки. 2015. — *Аргументы и факты*. 23.05.2015. Доступ: http://www.aif.ru/society/law/v_irlanii_legalizovali_odnopolye_braki (проверено 17.12.2016).

вия не оказывали значительного воздействия на изменение норм социального поведения в отношении брака, семьи и деторождения в направлении демографического роста. В Германии уже более 40 последних лет сохраняется низкий уровень рождаемости, не обеспечивающий замещение поколений [Ткаченко 2016: 332-333].

В последние годы все большее число государств Западной Европы демонстрируют либеральную позицию (невмешательство, в т.ч. и в духовно-нравственном плане) в отношении брачно-семейного, репродуктивного поведения населения, что на современном этапе способствует дальнейшему усилению факторов демографического кризиса.

Безусловно, в каждой стране формируется собственная институциональная модель семейно-демографической политики. Но рассмотренный опыт Ирландии и Германии свидетельствует о том, что реализацию семейно-демографической политики должны обеспечивать специальные институты, образующие широкую сеть внутренних и обратных связей. Это повышает потенциал организационных, ресурсных, информационных и иных возможностей семейно-демографической политики в достижении ее целей. Таким образом, принципиально важным условием повышения эффективности государственной семейно-демографической политики является применение институционального подхода при ее разработке и реализации.

Для России может быть очень полезным обращение к изучению западноевропейского опыта семейно-демографической политики. Однако необходимо отметить, что прямое копирование мер скорее всего не приведет к аналогичным результатам. Институциональные, культурные, политическое развитие каждой страны имеет свои национальные особенности, поэтому по-разному обуславливает эффективность семейно-демографической политики.

Все это приводит нас к мысли, что исправлять ситуацию в демографической сфере России следует с помощью развития собственной национальной модели демографической политики, основанной на потенциале отечественных культурно-исторических накоплений.

Список литературы

Антонов А.И. 2010. Современные демографические тенденции и аналитические прогнозы, проблемы семейно-демографической политики в социальном государстве. — *Вестник Московского университета*. Сер. Социология и политология. № 4. С. 134-150.

Клупт М.А. 2008. *Демография регионов земли*. СПб: Питер. 347 с.

Макдональд П. 2007. Низкая рождаемость и государство: эффективность политики. — *Электронная версия бюллетеня «Население и общество»*. *Демоскоп Weekly*. № 285-286. Доступ: http://demoscope.ru/weekly/2007/0285/analit01.php#_FN_70 (проверено 10.02.2015).

Понкин И. 2007. Субъекты демографической политики в зарубежных странах. — *Свободная мысль*. № 1. С. 98-115.

Саррацин Т. 2012. *Германия: самоликвидация* (пер. с нем.). М.: Рид Групп. 400 с.

Ткаченко А.А. 2016. Экономическая и демографическая динамика: влияние кризиса в развитых странах. — *Развитие населения и демографическая политика*. Памяти А.Я. Кваши: сборник статей (под ред. В.В. Елизарова, М.Б. Денисенко). М.: Проспект. С. 329-342.

Тындик А.О. 2010. Обзор современных мер семейной политики в странах с низкой рождаемостью. — *SPERO*. № 12. С. 157-176.

Esping-Andersen G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. 264 p.

MERKULOV Pavel Alexandrovich, Dr.Sci. (Hist.), Associate Professor, Head of the Chair of Political Science and Public Policy, Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА) (5a, Pobedy Blv, Orel, Russia, 302028; oo@orel.ranepa.ru)

STATE FAMILY-DEMOGRAPHIC POLICY

Abstract. The article proposes an analysis of features of realization of the state family and demographic policy in Western Europe. The author specifies that the main criterion of productivity of family-demographic policy are its institutional and ideological signs, which depend on historically developed national features of each country. The author emphasizes that an experience of family-demographic policy of such countries in which this policy possesses a wide institutional structure and ideological content, can be useful for modern Russia. However, according to the author, direct copying of foreign experience won't lead to essential results since specific development of each country differently causes efficiency of family-demographic policy.

Keywords: state family-demographic policy, demographic crisis, migratory processes, birth rate, institute of family, reproductive behavior, national security, political and administrative activity of state

ЖИГУЛИНА Ольга Викторовна – аспирант сектора теории политики Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (117997, Россия, г. Москва, ул. Профсоюзная, 23; zhigulinaolga@gmail.com)

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье предпринята попытка рассмотреть эволюцию иммиграционной политики и миграционного законодательства Российской Федерации. Проанализированы основные особенности и факторы, влияющие на формирование иммиграционной политики. Автор отмечает, что она зачастую определяется двумя противоречащими аспектами. С одной стороны, существует признанная необходимость привлекать иммигрантов из-за сокращения численности населения, особенно трудоспособного возраста. С другой стороны, в российском обществе преобладает негативное отношение к мигрантам и нежелание их принимать по социальным, национальным и культурным причинам.

Ключевые слова: иммиграционная политика, вынужденная миграция, трудовая миграция, незаконная миграция, демографический кризис

Первую половину 1990-х гг. можно охарактеризовать как время неопределенности. Основными факторами, повлиявшими на миграционные процессы того периода, были распад СССР, образование новых государств и государственных границ, вооруженные этнические конфликты. Миграционные процессы, ранее являвшиеся внутренними, превратились в международные. Они отличались стихийностью и преобладанием вынужденной и возвратной миграции над трудовой при невятной по отношению к ним позиции государства, на формирование которой воздействовали два основных фактора: 1) отсутствие знаний и опыта в сфере управления международной миграцией населения; 2) многочисленность притока бывших советских граждан с постсоветских территорий.

Из-за необходимости обеспечить гражданам бывшего СССР возможность самостоятельно определить новое место жительства российское руководство в спешном порядке разрабатывало миграционное законодательство и создавало институты. В 1992 г. в качестве самостоятельного ведомства была создана