

На правах рукописи

КОЗЛОВ Владимир Александрович

**СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
УРОВНИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, РЕАЛИЗАЦИИ И
ФИНАНСИРОВАНИЯ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление
народным хозяйством (экономика народонаселения и демография)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре народонаселения экономического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Научный руководитель: доктор экономических наук
Зверева Наталия Викторовна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Валентей Сергей Дмитриевич
кандидат экономических наук
Петрякова Ольга Леонидовна

Ведущая организация: Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Защита состоится 16 июня 2011 г. в 14.00 часов в аудитории № 549 на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: РФ, 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, стр. 46, 3-й новый учебный корпус, экономический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (РФ, 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, стр. 46, 3-й новый учебный корпус, экономический факультет).

Автореферат разослан 16 мая 2011 года

Ученый секретарь
диссертационного совета

Панкратова В.П.

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность. Депопуляция в России, начавшаяся в 90-е гг., является следствием снижения продолжительности жизни и рождаемости ещё с советского периода. Отрицательные тенденции воспроизводства населения, усилившиеся в 1990-х годах вследствие неблагоприятной социально-экономической ситуации в стране, сопровождались ухудшением экономического положения семей: высоким уровнем бедности семей; растущими региональными диспропорциями в их уровне жизни; усилением неравенства среди семей разных социально-демографических типов, в частности в доступе к жилью, образованию и здравоохранению. Даже в период экономического роста 2000-х гг. разрешить эти проблемы пока не удалось.

Ухудшение демографической и социально-экономической ситуации является серьезным вызовом не только для страны в целом, ее регионов, но и для российского бизнес-сообщества, которое сталкивается со снижением количества и качества рабочей силы (образование, квалификация и здоровье), а также риском увеличения налогового бремени со стороны государства для выполнения его социальных обязательств.

Одной из причин сложившейся неблагоприятной ситуации является отсутствие системной, долгосрочной государственной семейной политики, включающей взаимосвязанные уровни реализации: федеральный, региональный и муниципальный. В то же время значение такой политики именно в переходный период возрастает. В 1990-х годах на мероприятия по поддержке семьи, финансируемые почти всегда по остаточному принципу, не хватало финансовых ресурсов. В первой половине 2000-х годов при профицитном бюджете финансирование подобных мероприятий увеличилось незначительно в абсолютном выражении, а в относительных значениях (например, доля в ВВП и доля в доходе семьи) даже снизилось.

В современных условиях и работодатель играет важную роль в создании условий для выполнения семьей своих функций, поэтому в поддержку семей должен в большей степени включаться и бизнес (в рамках его специфических целей и возможностей). При этом корпоративная

семейная политика, в силу своих особенностей, отличается от государственной, что обуславливает особый подход к данному явлению.

В 2000-х годах сформировалось два направления социальной политики частного бизнеса – социальная ответственность бизнеса перед обществом и государственно-частное партнерство. Однако ни в одном из направлений возможности бизнеса по осуществлению различных социальных программ, в том числе и по поддержке семьи, а также выгоды от участия частного сектора не просчитывались, мониторинг результативности соотношения издержек и выгод для заинтересованных сторон не проводился. Зачастую идея социальной ответственности включала в себя больше идеологии, чем реальных целей и конкретных стимулов для их достижения.

Анализ наиболее распространенных в настоящее время программ корпоративной семейной политики и их последствий для развития российского общества, механизмы принятия решений относительно реализации тех или иных мероприятий, взаимодействие с государством в этой области, определение возможностей и ограничений бизнеса в проведении целенаправленной семейной политики – актуальные, но малоисследованные проблемы для России.

Целью диссертационного исследования является обоснование направлений семейной политики на различных уровнях реализации на основе анализа их соответствия реальным потребностям современной семьи, выявления препятствий для выполнения семейных программ.

В соответствии с указанной целью в диссертационном исследовании были поставлены следующие **задачи**:

- анализ современных проблем реализации семьей своих функций, которые могут быть решены с помощью семейной политики;
- изучение основных методов оценки результативности мер семейной политики;
- определение наиболее важных нерешенных проблем программ семейной политики на федеральном и региональном уровнях на основе проведения их комплексного анализа;

- выявление особенностей корпоративной семейной политики и её места в системе социальной политики компаний;
- определение перспектив корпоративной семейной политики в России, её значения в системе общегосударственной семейной политики.

Объектом исследования является современная семейная политика в России.

Предметом исследования выступает социально-экономический механизм взаимодействия различных уровней реализации семейной политики в России (федеральный, региональный и корпоративный).

Теоретической основой работы явились фундаментальные и прикладные научные исследования по проблемам семьи и семейной политики.

При написании работы автором были использованы работы таких специалистов по комплексному анализу функций семьи как А. Антонов, Д. Валентей, А. Вишневский, А. Волков, И. Гребенников, Н. Зверева, В. Медков, М. Мацковский, Г. Навайтис, Л. Прокофьева, Н. Римашевская, Н. Соловьев, А. Харчев и др. В области исследования семейной политики автор опирался на работы таких отечественных ученых, как В. Архангельский, В. Борисов, С. Захаров, В. Елизаров, И. Калабихина, А. Кваша, Т. Малева, Л. Овчарова, А. Синельников, О. Синявская, Ж. Чернова и др. В области корпоративной социальной и семейной политики использовались работы Ю. Благова, С. Валентея, Е. Феоктистовой, С. Шишкина, А. Шохина, а также аналитические обзоры Ассоциации менеджеров России и Российского союза промышленников и предпринимателей.

Среди зарубежных специалистов, на работы которых опирался автор, следует отметить: G. Andersson, L. Ashford, G. Becker, A. B. Carroll, P. Demeny, G. W. Esping-Andersen, T. Frejka, A. H. Gauthier, J. M. Hoem, D. van de Kaa, P. McDonald, G. Neyer, L. Toulemon и др.

В процессе исследования применялись методы логического и сравнительного анализа, демографического анализа, социолого-демографических исследований, статистические методы, институциональный анализ.

Информационно-статистическую базу исследования составили данные органов государственной статистики (текущий учет естественного движения населения, материалы переписей населения), материалы выборочных обследований («Родители и дети, мужчины и женщины», «Национальное обследование благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах», «Семья и рождаемость», «Демографическое развитие Республики Башкортостан»), а также данные социологических исследований по мониторингу корпоративной социальной политики, проведенные Ассоциацией менеджеров России и Российским союзом промышленников и предпринимателей. В работе использованы законодательные и нормативные документы, корпоративная нефинансовая отчетность открытого доступа, научные и информационные публикации в российской и зарубежной прессе. Все расчеты реализованы с помощью средств MS Office, SPSS.

Научная новизна диссертационной работы заключается в следующем:

1. Систематизированы основные проблемы семьи в реализации своих функций: общие для всех семей и специфические для отдельных их типов или этапов жизненного цикла, которые приводят к демографическим проблемам как на уровне семьи (микроуровне), так и на уровне общества (макроуровне, в т.ч. на процессе воспроизводства населения), обоснована необходимость проведения комплексной семейной политики, включающей все уровни – от общефедерального до уровня предприятий.

2. Дана оценка результативности мер семейной политики на основе анализа программ, которые реализовывались в России и за рубежом. Определены индикаторы результативности семейной политики в контексте поддержки семьи в выполнении своих функций (степень решения экономических проблем – бедности, неравенства разных социально-демографических типов семей, демографических проблем – рождаемости, смертности, брачности и разводимости, отсутствие институциональных ограничений исполнения принятых решений).

3. Доказано, что важными причинами неэффективности реализации семейной политики на федеральном и региональном уровнях в России

являются слабая координация между различными уровнями государственной власти, несоответствие уровней ответственности, реализации и финансирования (недостаточное финансирование мероприятий семейной политики на каждом из уровней, перекладывание федеральным бюджетом финансирования на региональные бюджеты¹ при централизации налоговых сборов и снижении межбюджетных трансфертов). Реализация региональных программ затруднена, а регионы вынуждены искать недополученные средства у бизнеса². В нашей стране пока не развиты доказавшие свою действенность в Европейских странах и рекомендованные международными организациями меры по предоставлению реальных возможностей (а не декларируемых равных прав) занятости работникам с семейными обязанностями, доступа к системе семейной инфраструктуры.

4. Выявлены особенности корпоративной семейной политики, основные направления и системы стимулов для её проведения. Корпоративная семейная политика представлена как часть социальной политики компаний в виде программ, направленных на поддержку семей работников (том числе бывших) или же семей, проживающих на территории присутствия компании. Мотивом для проведения корпоративной семейной политики выступает возможность получения выгод в долгосрочном периоде от повышения человеческого капитала работников и отношений бизнеса со всеми заинтересованными сторонами (включая семьи и организации работников, региональные и муниципальные органы власти). Государство может способствовать развитию корпоративной семейной политики, повышая доходность от вложений в нее (например, с помощью налоговых льгот или механизмов софинансирования).

5. Систематизированы проблемы и обоснованы предложения по совершенствованию корпоративной семейной политики в России. Корпоративная семейная политика в нашей стране воспринимается предпринимателями не как выгодное вложение, а как средство улучшения

¹ Существует ряд исключений, например, планируется увеличение расходов на здравоохранение за счет средств федерального бюджета.

² Ситуация усугубляется проектом Министерства финансов по снижению бюджетного дефицита регионов с 0,9% ВВП в 2010 г. до 0,2% ВВП в 2013 г.

имиджа компании в период благоприятной экономической конъюнктуры. Работники, их профобъединения и местное сообщество не формируют четких запросов, на которые мог бы ориентироваться бизнес при проведении подобных программ. Стратегическое планирование корпоративной семейной политики отсутствует, что приводит к бессистемности и неустойчивости ее реализации. Государство может активизировать корпоративную семейную политику путем повышения ее привлекательности как выгодных долгосрочных вложений: вводить налоговые льготы, субсидии, снижать административные барьеры, проводить тендеры на производство социальных услуг. Взаимодействие государства и бизнеса может также осуществляться на основании договоров о совместном сотрудничестве или взаимных обязательствах (в таком случае речь идет о полноценном партнерстве).

Научная и практическая значимость. Проведен комплексный анализ основных проблем семьи в России, определены ключевые направления проведения семейной политики, включающей взаимосвязанные уровни ее реализации. Меры российской семейной политики на федеральном, региональном и корпоративном уровнях оценены с точки зрения реализуемости, результативности; даны предложения по совершенствованию семейной политики.

По теме диссертации опубликовано 10 работ, общим объемом 9,35 п.л., в том числе 4 статьи в рецензируемых журналах.

Основные положения, содержащиеся в диссертации, включены в учебный процесс на экономическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова, в частности, в магистратуре в курсе «Социальная политика корпораций», при подготовке программы «Демография в менеджменте» для бакалавров.

Автор участвовал в разработке корпоративных социальных отчетов и отчетов об устойчивом развитии корпорации ОАО «ГМК «Норильский никель» за 2007 и 2008 гг., мониторинге социального положения на территории присутствия компании, а также в разработке стандартов по сбору корпоративной нефинансовой отчетности.

В 2008 году автором проведена и представлена экспертная работа для Московской городской Думы по теме «Анализ законодательства и иных нормативно-правовых актов г. Москвы в сфере социальной защиты населения города Москвы и поиск эффективных направлений проведения социальной политики в условиях старения населения».

Апробация основных результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационной работы получили апробацию на международных и национальных конференциях, семинарах, прошедших в 2007 – 2010 гг., в том числе на ежегодных международных конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, 2010 – 2011 гг.); международной конференции Шестые Валентеевские чтения «Проблемы народонаселения в зеркале истории» (2010 г.); ежегодной конференции аспирантов при школе экономической демографии The Research School in Economic Demography's Lund University (Швеция, 2009); ежегодной конференции British Society for Population Studies-2010 (Великобритания, 2010); семинарах Института экономики РАН в 2010 и 2011 гг.; корпоративных конференциях 2008-2009 гг.

Логика диссертационной работы отвечает цели исследования и определяется необходимостью обеспечения последовательного решения сформулированных выше задач исследования. Работа состоит из введения, 3-х глав, заключения и библиографии.

В соответствии с логикой исследования диссертация имеет следующую структуру:

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. СЕМЬЯ КАК ОБЪЕКТ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ.

1.1. Основные функции и демографические характеристики современной семьи

1.2. Проблемы семьи в реализации своих функций

1.3. Региональные особенности типов семей в России

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

2.1. Семейная политика: основные подходы, международный опыт, индикаторы результативности функционирования

2.2. Современная российская семейная политика: институциональные основы на федеральном и региональном уровнях

2.3. Финансирование программ семейной политики

ГЛАВА 3. СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА КОРПОРАЦИЙ

3.1. Корпоративная семейная политика: место в социальной корпоративной политике

3.2. Современная семейная политика корпораций в России

3.3. Партнерство государства и бизнеса, проблемы и перспективы семейной политики

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

II ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

1. Основные проблемы современной семьи в России в реализации своих функций

Определение функций семьи, а также выявление препятствий к их осуществлению является ключевым направлением при обосновании целей, задач и мер семейной политики. Без четкого понимания функций семьи проведение сбалансированной политики, направленной на поддержку семей, на воспроизводство человеческого капитала, населения в целом практически невозможно.

Для того, чтобы семейная политика носила адресный характер, необходимо принимать во внимание семейный состав населения. Согласно данным о структуре семей, рассчитанным по материалам переписи населения 2002 года,³ 46,4% всех семейных ячеек приходится на супругов с детьми (из них, более $\frac{3}{4}$ с детьми до 18 лет), 27,7% на супругов без детей, а 25,9% на неполные семьи с детьми (из них, почти 60% с детьми до 18 лет).

³ Прокофьева Л.М. Домохозяйство и семья: особенности структуры населения России // Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе / Под ред. Т.М. Малеевой, О.В. Синявской; Независимый институт социальной политики. – М.: НИСП, 2007., с. 256.

Положение семей и домохозяйств, а значит и их специфические проблемы, зависит от этапов их жизненного цикла, которые необходимо учитывать при проведении адресной целевой семейной политики. По данным обследования «Родители и дети мужчины и женщины» молодые семьи (возраст членов не превышает 30 лет) с детьми и без детей составляли 7,4% российских домохозяйств, домохозяйства пенсионеров – 22,9% (более половины домохозяйств имеют в своем составе пенсионеров)⁴.

Результаты анализа положения семей в России на различных этапах жизненного цикла, проблем в реализации функций семьи на микроуровне и их проявление на макроуровне приведены в табл. 1.

Таблица 1

Основные проблемы семьи в реализации ее функций

Проблемная функция	Последствия и проблемы на микроуровне (уровень семьи)	Последствия и проблемы на макроуровне (уровне общества)	Причины возникшей проблемы (на что, в первую очередь, должна быть направлена семейная политика)
1	2	3	4
ЭТАП: Выделение детей из родительских семей			
Экономическая (нехватка финансовых ресурсов для улучшения жилищных условий и удовлетворения потребностей семьи)	Недостаточная самостоятельность молодой семьи, зависимость от помощи родственников, риск конфликтов	Замедление тенденции нуклеаризации семей, рост возраста вступления в брак	Низкая доступность жилья, недостаточный уровень оплаты труда молодежи, плохое качество образования
ЭТАП: Расширение семей (рождение детей)			
Обострение противоречия между экономической и демографической (воспроизводство) функциями.	Выбор между возможностью реализовать репродуктивные намерения и необходимым уровнем потребления.	Низкая рождаемость, рост возраста вступления в брак, суженное воспроизводство населения, снижение доходов	Недостаточные меры экономической государственной поддержки незанятых категорий населения (находящихся в отпуске по уходу за детьми), низкая доступность жилья и детских дошкольных учреждений
ЭТАП: Семья с детьми			

⁴ Головляницина Е.Б., Синявская О.В. Стратегии формирования доходов российскими домохозяйствами // Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / Отв. ред. Овчарова Л.Н. — М.: НИСП, 2008., с.62.

1	2	3	4
Провал в экономической функции, который приводит к провалам в функциях социально-культурной и демографической (охрана здоровья)	Семья не в состоянии обеспечить социализацию детей, воспроизводство человеческого капитала	Снижение уровня здоровья и проблемы в получении необходимого образования детей и родителей	Уязвимое положение на рынке труда (для неполных семей), поотраслевая сегрегация з/п., минимальная з/п, не обеспечивающая содержание детей, ограниченная доступность образования и здравоохранения
ЭТАП: Зрелая семья (дети начинают выделяться)			
Противоречие между экономической и социально-психологической функциями (конфликт поколений)	Двойная нагрузка как на бюджет семьи, так и на психологическое состояние, из-за совместного проживания с семьями детей или престарелых родственников или необходимости поддержания их трансфертами	Снижение уровня здоровья среди людей в старшем трудоспособном возрасте	Низкая доступность жилья, поотраслевая сегрегация з/п., недостаточный уровень оплаты труда молодежи, неразвитый рынок социальных услуг
ЭТАП: Семьи пенсионеров			
1	2	3	4
Демографическая (охрана здоровья), в ряде случаев (одинокое проживание в старости, особенно женщин, отсутствие родственников) социально-психологическая	Невозможность поддерживать здоровье в удовлетворительном состоянии, выполнять назначенное лечение, ощущение ненужности, одиночества	Плохое состояние здоровья пожилых, низкая продолжительность жизни в старших возрастах	Неадекватные меры государственной поддержки незанятых категорий населения (постоянно незанятых пенсионеров), низкое качество гос. системы здравоохранения, неразвитый рынок социальных услуг

Приоритетные проблемы, которые необходимо решать в рамках каждого этапа жизненного цикла семьи, дифференцируются в зависимости от категорий семей:

- для семей с малолетними детьми – нехватка денежных средств, вызванная ограниченной занятостью женщины;
- для неполных семей – уязвимое положение родителя на рынке труда;
- для многодетных семей – материальные трудности из-за ограниченной занятости женщин, высокой иждивенческой нагрузки, недостаток жилья;

- для семей пенсионеров – проблемы доступа к качественному здравоохранению (включая лекарственное обеспечение).

В наиболее сложном экономическом положении находятся семьи с детьми, особенно малолетними: среди всех малоимущих⁵ их почти половина и почти 2/3 среди крайне бедных домохозяйств⁶ – по результатам обследования НОБУС на семьи с детьми приходится 75-80% дефицита дохода⁷. Семьи с 3 и более малолетними детьми по данным регулярного мониторинга Росстата – одна из самых бедных категорий семей: на них приходится более 15 % дефицита располагаемых ресурсов всех семей с детьми, в то время как, по результатам переписи населения 2002 г., доля семей с 3 и более малолетними детьми составляет 6,5 %.

Важнейшей демографической характеристикой нерешенности проблемы реализации семьей своей важнейшей функции является высокая доля первых детей в общей структуре рождений: около 52,3 %⁸ в 2008 году. Вероятность рождения второго ребенка для реальных поколений с начала 1990-х опустилась ниже показателя 0,5 и только в 2008 году его превысила. Вероятность рождения 3 ребенка приближается к 0,3⁹. Но даже этот рост недостаточен для выполнения семьей своей демографической функции.

В российских условиях разнообразия проблем семьи в различных субъектах федерации и неоднородного социально-экономического развития регионов важен региональный аспект семейной политики. Семейная политика, направленная на устранение возникающих по разным причинам провалов семьи в реализации своих функций, должна быть долгосрочной, сбалансированной и непротиворечивой, чтобы создать условия для реализации семьей ее основных функций, обеспечить воспроизводство человеческого капитала на всем протяжении жизненного цикла семей.

⁵ Малоимущим домохозяйством признается домохозяйство, где среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.

⁶ Бюллетень социально-экономические индикаторы бедности. Росстат. – М., 2009.

⁷ Овчарова Л.Н, Попова Д.О. Детская бедность в России. Тревожные тенденции и выбор стратегических действий; Независимый институт социальной политики – М.: ЮНИСЕФ, 2005., с. 27.

⁸ Население России 2008. Шестнадцатый ежегодный демографический доклад. / Под. ред. Вишневого А.Г. – М.: ГУ-ВШЭ, 2010., с. 87.

⁹ Там же, с. 90.

2. Оценка результативности семейной политики

Результативность¹⁰ определяется как степень достижения запланированных целей семейной политики и отражает степень реализации программ, ее составляющих.

Цель семейной политики – обеспечение наиболее благоприятных социальных, экономических, политических, нравственных условий свободного развития каждой семьи, наилучшего выполнения семьей своих функций. В качестве субъекта семейной политики могут выступать государство и его органы, а также различные общественные организации и социальные институты (партии, профсоюзы, церковь и пр.), отражающие интересы и воззрения различных групп и слоев населения.

Семейная политика на современном этапе выступает как неотъемлемая часть политики социально-ориентированного государства. Она оказывает влияние на общество и рынки через гармонизацию отношений между семьей и обществом, работником и работодателем; создаёт возможности для сочетания семейных и профессиональных обязанностей, достижения равных прав и обязанностей между участниками рынков.¹¹

Законодательно принцип равных возможностей для работников с семейными обязанностями закреплён Конвенцией Международной организации труда (МОТ)¹² о равном обращении и равных возможностях для работников-мужчин и работников-женщин.

Анализ мер государственной семейной политики в европейских странах позволяет сделать следующие выводы.

1. В Европе эффективными являются меры семейной политики, направленные на достижение равных прав как для полов (равные права по уходу за ребенком), так и для работников с разными семейными обязанностями (совмещение трудовой и семейной жизни). Получили широкое распространение меры, направленные на поддержку деторождений через создание системы социального обслуживания семей и детей.

¹⁰ Основное определение взято из стандарта ISO 9000:2000.

¹¹ G. Neyer Family Policies and Low Fertility in Western Europe MPIDR WP 2003-021, July 2003, с. 9.

¹² Конвенция Международной организации труда № 156 от 3 июня 1981 г. В России ратифицирована в октябре 1997 г.

2. Фрагментарные меры семейной политики как структурные, так и финансовые (например, оплачиваемый отпуск или пособие при рождении ребенка), даже если они проводятся в течение длительного срока, не способны оказать значительного влияния на детность семьи, особенно, если они применяются в условиях традиционной идеологии.¹³

Индикаторы результативности семейной политики в контексте поддержки семьи в выполнении своих основных функций представлены в табл. 2. Данные показатели необходимо рассматривать в динамике (также с учетом временного лага между проведением конкретных мер семейной политики и достижением результата). В нашей стране с учетом различного социально-экономического развития территорий необходимо рассматривать индикаторы на федеральном и региональном уровнях.

Таблица 2

Индикаторы результативности семейной политики

Направление	Индикатор результативности
Предоставление равных возможностей на рынке труда	Уровни занятости и безработицы по полу и в зависимости от числа детей, занятости на условиях гибкого графика, дистанционная занятость, повышение квалификации женщин с маленькими детьми, показатели дискриминации (по гендерному и семейному признаку) при приеме на работу и в заработной плате.
Обеспечение стабильных доходов и повышение благосостояния семей	Отношение заработной платы к прожиточному минимуму, величина совокупного дохода семьи и дохода на душу, соотношение доходов семей разных социально-демографических типов с прожиточным минимумом, доля среди них бедных семей
Пособия и льготы	Доля в ВВП затрат на поддержку семей, доля семей – получателей пособий и льгот, доля социальных выплат в бюджете семей, их получателей.
Увеличение количества и повышение качества предоставляемых семье социальных услуг	Развитие сетей учреждений социального и медицинского обслуживания, обеспеченность населения соответствующими услугами, удельные затратами на них, доступность социальных услуг, удовлетворенность семей работой соответствующих учреждений, показатели бюджетов времени семей, рост образования и здоровья членов семьи
Результативность работы служб по планированию семьи	Динамика числа аборт, распространенность и доступность современных средств контрацепции.
Информация, формирование позитивного общественного	Отношение людей (на основе анализа результатов регулярных количественных и качественных

¹³ Т. Frejka, Т. Sobotka, J.M. Hoem, L. Toulemon Summary and general conclusions: Childbearing Trends and Policies in Europe - Demographic Research, Vol. 19, 2008, с. 5-14.

мнения	обследований) к системе поддержки семей, к проводимым или планируемым мероприятиям семейной политики, готовность на них реагировать, учет мнений и предложений семей в отношении отдельных мер.
--------	---

Критерием потенциальной реализуемости, а, следовательно, и результативности различных программ семейной политики является также институциональный анализ законопроектов, которые данные программы вводят.

3. Особенности российской семейной политики на федеральном и региональном уровнях

В общем виде процесс принятия решений относительно программ семейной политики, а также факторы, влияющие на процесс реализации семейной политики в федеративном государстве, представлены следующим образом. Федеральный центр координирует проведение семейной политики: с одной стороны, он законодательно определяет полномочия регионов, муниципальных образований, а с другой стороны, он предоставляет доходные полномочия субъектам федерации (в виде дополнительных трансфертов или сохранения части налогов на региональном уровне), а также стимулирует частные фирмы (снижение налогового бремени, контракты на производство социально значимых благ), проводящие программы семейной политики. Предоставление базовых гарантий семьям закрепляются, как правило, за федеральными органами власти. Регионы в рамках полномочий, определенных центром, осуществляют семейную политику на своем уровне, в зависимости от социально-экономического и демографического уровней развития, проблем семей в регионе. Ключевым вопросом становится финансирование программ: в случае децентрализации принятия решений необходима децентрализация налоговой системы, а в случае централизации федеральному правительству необходимо знать реальные потребности субъектов федерации в сфере проведения семейной политики. Бизнес-сообщество выступает в качестве равноправного партнера государственных органов (как правило, на региональном и местном уровнях), выполняя

некоторые программы семейной политики или обеспечивая их финансирование.

В результате проведенного анализа нормативно-правовых актов и действующих программ семейной политики в России выявлены следующие закономерности.

1. Принятие решений относительно тех или иных нормативно-правовых актов, регулирующих семейную политику, подчинено политическому циклу для снижения социальной напряженности перед выборами. Растет вероятность принятия популистских решений, которые необязательно будут исполняться и действовать на долгосрочную перспективу.

2. Смещение как прав, так и обязанностей с федерального на региональный уровень. Перераспределение ответственности за реализацию и финансирование семейных программ с федерального на региональный уровень представляется закономерным. Однако в нашей стране уровни ответственности, реализации и финансирования не соответствуют друг другу. В настоящее время финансовая самостоятельность субъектов федерации сильно ограничена¹⁴, равно как и их возможности для самостоятельного наполнения регионального бюджета, так как происходит перераспределение налоговых потоков в сторону федерального центра.

Даже с учетом того, что в ряде регионов законодательная база проработана более тщательно и детально, чем в федеральном центре, выполнение взятых на себя регионами обязательств из-за ограничения налоговых полномочий субъектов федерации затруднительно, вероятно систематическое недофинансирование программ по реальной поддержке семей с детьми в России.

В странах Европы¹⁵ в 2007 году только на прямые выплаты семьям с детьми расходовалось от 0,5% ВВП (Испания) до 2,6 % в Люксембурге, а с учетом финансирования социальных услуг и снижения налогового бремени – 1,3 % ВВП (Греция) до 3,7% (Франция и Дания). В прочих странах

¹⁴ Количество регионов-доноров составляет только ¼ от всех субъектов федерации.

¹⁵ Из расчета 15 «старых» членов Евросоюза (без учета Восточной Европы, Мальты и Кипра).

Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) затраты могут быть небольшими: в США общие затраты составят около 1,2 % ВВП (прямые выплаты – 0,1% ВВП), а в Южной Корее – 0,57% (прямые выплаты – 0,02%)¹⁶.

По Указу № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» в России также планировалось достичь подобных показателей, увеличив долю семейных пособий в ВВП до 2,2 %. Однако реальная динамика расходов на государственную поддержку семей с детьми намного меньше (см. табл. 3). Данные расходы не включают отложенные (израсходовать можно только с 2010 года.) выплаты по «материнскому капиталу», которые поднимут сумму до 1% ВВП.

Таблица 3

Доля семейных пособий в ВВП и общем объеме денежных доходов и заработной платы, %

	1995	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
Доля семейных пособий в ВВП	0,8	0,4	0,4	0,3	0,2	0,4	0,4	0,6
Доля семейных пособий в общем объеме денежных доходов населения	1,3	0,7	0,6	0,4	0,3	0,6	0,7	0,8

Источник: Российский статистический ежегодник. 2010: Стат.сб./Росстат. - М., 2010., с 187.

Фактические затраты на государственную поддержку семей с детьми в России ниже, чем в большинстве европейских стран. Приведенные показатели дают лишь косвенные оценки, а вычленить затраты именно на семейную политику в настоящее время практически невозможно. Так, например, общие расходы на социальную защиту в Европе доходят до 26,2% (затраты на поддержку семей с детьми составляют около 8% от данного показателя). Сравнимы с выплатами по поддержке семей с детьми выплаты социально незащищенным семьям: затраты на решение жилищных вопросов составляют 2,3% от ВВП, а на другие вопросы социальной незащищенности – 1,3%¹⁷.

В нашей стране помимо денежных пособий существенную роль в семейном доходе играют выплаты пенсий и денежных стипендий,

¹⁶ Данные из OECD Family database www.oecd.org/els/social/family/database.

¹⁷ Европейский демографический барометр <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0439/barom03.php>

составляющие до 39% от доходов семей без детей (в первую очередь семей, в которых проживают пенсионеры), 18% доходов неполных семей и 13,7 % – для многодетных семей¹⁸. Доля пособий в доходах семей варьируется в зависимости от их социально-демографических характеристик. Например, доля всех денежных пособий составляла 8,8% дохода многодетных семей и только 0,7% дохода семей без детей¹⁹.

Около 20% семейных и материнских пособий составляет пособие на ребенка старше 1,5 лет, которое финансируется из региональных бюджетов. Однако проводить оценки затрат региональных бюджетов на семейную политику сложно, так как субъекты федерации предоставляют отчетность о выполнении своих социально-демографических программ не по единому стандарту и часто без выделения затрат на поддержку семьи из общих расходов. Оценки регионального финансирования программ²⁰ показывают, что, например, в Санкт-Петербурге (регионе, где самые высокие в стране пособия по уходу за детьми до 16 лет) общие затраты на финансирование демографических программ составляют 4,1% консолидированного бюджета и около 0,34% тратится на реализацию региональных программ по поддержке семьи. В Татарстане, где с конца 1990-х гг. действуют законы о социальных стандартах, расходы на поддержку семей с детьми (включая жилищные программы) составляют 0,1-0,2% бюджета. В Нижегородской области, где в конце 2000-х гг. действовала региональная программа семейной политики, на поддержку семьи тратится 0,28% консолидированного бюджета. Принимая в расчет эти данные, можно сказать, что даже сравнительно хорошо развитые регионы не готовы к резкому перераспределению расходных полномочий с федерального уровня на региональный.

В нефтедобывающих регионах Западной Сибири данные расходы значительны: 6% в Ямало-Ненецком и 30,2% в Ханты-Мансийском автономных округах (высокие значения могут быть связаны, в том числе, и с

¹⁸ Бурдяк А.Я., Корчагина И.И., Овчарова Л.Н., Прокофьева Л. М., Синявская О.В. Новые меры семейной политики и их влияние на материально-имущественное положение семей с детьми // Семья в центре социально-демографической политики / Под ред. Синявской О.В.; Независимый институт социальной политики. – М.: НИСП, 2009. , с. 140.

¹⁹ Там же, с. 140.

²⁰ Данные из региональных отчетов Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации о реализации мер демографической политики.

включением в программы большинства социальных расходов). Однако регионы с высокими показателями являются, скорее, исключением из общероссийской ситуации.

Объем финансирования семейной политики из консолидированных бюджетов регионов не может быть оценен точно, в то же время доступные показатели свидетельствуют о ее недофинансировании. Особенности российской семейной политики является перераспределение ответственности за её реализацию с федерального на региональный уровень без передачи соответствующих финансовых полномочий, а также отсутствие основных законов, позволяющих осуществлять планирование программ семейной политики (например, закон о социальных стандартах).

4. Особенности корпоративной семейной политики

Целенаправленной демографической и семейной политики в привычном понимании на корпоративном уровне не существует, так как главной целью бизнеса является извлечение прибыли, что, на первый взгляд, не связано с демографическим развитием территории или поддержкой семей в выполнении своих функций. Тем не менее, ряд программ, оказывающих широкую поддержку семье, в том числе через развитие социальной инфраструктуры, успешно работает в рамках корпоративной социальной (и семейной как части социальной) политики (см. рис. 1).



Рис. 1. Место семейной политики в корпоративной социальной политике

В рамках внутренних программ корпорации проводят, как правило, мероприятия по поддержке работников и членов их семей, что соответствует Конвенции МОТ № 156 (ратифицированной РФ в октябре 1997 г.), предусматривающей поддержку компанией работников с семейными обязанностями, предоставляя им реальные равные права, наряду с работниками, не имеющими семей. В ряде случаев компания предоставляет работнику и членам его семьи необходимые социальные услуги в большем объеме и по более низким ценам, чем государство, в результате чего компания удерживает ценных работников за счет предоставления им дополнительных благ и получает выгоды от восстановления человеческого капитала работника. Подобные программы позволяют бороться с неденежной бедностью, связанной с ограниченной доступностью социально значимых благ.

Эти программы в ряде случаев могут быть распространены на семьи, проживающие на территориях присутствия компаний, что также снижает общий уровень бедности: денежной (при использовании благотворительных программ) и неденежной (при развитии социальной инфраструктуры). Поддержка бывших работников компании (пенсионеров) является важной с точки зрения решения проблем семьи на завершающем этапе жизненного цикла: корпоративные доплаты к пенсиям и дополнительные льготные товары и услуги (особенно медицинские и фармакологические) повышают благосостояние, а также психологический климат в семьях (снижение ощущения забытости, ненужности). Корпоративные пенсионные программы, как часть социального пакета, являются также важным элементом мотивации и способом удержания ценных кадров. Кроме того, все меры по поддержке семьи в настоящее время являются важными шагами на пути улучшения имиджа компании в глазах клиентов и инвесторов.

Вовлеченность населения в корпоративные программы семейной политики возможно анализировать на основе результатов выборочных обследований. Например, обследование «Родители и дети, мужчины и женщины – 2004» показало весьма противоречивую картину: 37%

опрошенных могли за счет предприятия повысить квалификацию, 27,3% получали бесплатное или льготное лечение за счет компании. В то же время услуги по уходу за детьми были распространены на работе только у 9% респондентов, а корпоративными пенсионными программами было охвачено 5,6%²¹. В ряде случаев, наоборот, происходило нарушение базовых прав работников, например, на отпуск и по болезни.

Среди положительных сторон проведения семейной политики для компании и для общества необходимо отметить:

- повышение имиджа компании, что позитивно сказывается при работе с клиентами и с потенциальными инвесторами и кредиторами (особенно иностранными);
- усиление позиции на рынке труда за счет предоставления более высоких социальных гарантий нынешним и будущим работникам;
- поддержание социальной стабильности, а также получение положительных внешних эффектов на территориях присутствия (за счет развития системы образования, здравоохранения, культуры);
- более эффективное производство социально значимых благ рыночным способом по сравнению с аналогичным производством государственными органами;
- возможность наиболее полного осуществления семьями-адресатами своих функций (получения для работников и членов их семей социальных услуг, не предоставляемых государством или лучшего качества и с меньшими издержками, снижение бедности (в первую очередь неденежной) среди работников, членов их семей, а также населения территории присутствия;

К отрицательным сторонам корпоративной семейной политики относятся:

- перерасход денежных средств, в том случае, если проводится она не продумана, или программы навязываются компании государственными органами различных уровней;

²¹ Наибольшая доля респондентов, вовлеченных в различные программы, наблюдается на государственных предприятиях, а также ранее государственных теперь приватизированных предприятиях.

- неэффективное производство общественных благ, так как производство осуществляется непрофессионалами или теряется эффект масштаба;
- снижение производительности работников, развитие среди них патерналистских настроений (особенно в случае отсутствия внутренней конкуренции за включение в программы социальной политики), затруднение мобильности на рынке труда в случае сокращений (за счет сформированных завышенных ожиданий относительно социального пакета);
- навязывание фирмой работнику фиксированного набора ненужных социальных благ, который очень трудно поменять;
- неравенство среди жителей территории присутствия (если существует несколько градообразующих предприятий с разными программами корпоративной семейной политики).

5. Проблемы и перспективы проведения корпоративной семейной политики в России

В условиях кризиса по данным мониторинга РСПП финансирование программ корпоративной семейной политики сократилось, что связано с нерешенностью основных проблем, с которыми сталкивается бизнес при проведении политики поддержки семей.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются представители бизнес-сообщества, заключаются в следующем:

1. Отсутствие запроса на содержание корпоративной социальной политики со стороны общества, так как затруднен механизм обратной связи и выбора программ заинтересованными сторонами. Компания или самостоятельно определяет, как действовать при отсутствии четких ориентиров, или подчиняется в данном вопросе мнению государственных органов, что порождает ряд дополнительных препятствий к осуществлению эффективной корпоративной социальной политики.

2. Излишняя идеологизация программ семейной политики в ущерб выгодам всех заинтересованных сторон – один из результатов отсутствия явного общественного запроса, в формирование которого, помимо федеральных, региональных и муниципальных органов власти, должны более

активно включаться и профсоюзы, и общественные организации. Давление государства приводит к отсутствию прозрачной структуры и стратегии социальных инвестиций, ориентации компаний в первую очередь на краткосрочные программы. Во многом данная проблема обусловлена также отсутствием четких границ разделения корпоративной и государственной ответственности перед обществом.

3. Сложность оценки результативности программ социальной и семейной политики. Проблемы заключаются в отсутствии корпоративных стандартов сбора полной статистической информации об итогах реализации программ; закрытости корпоративной социальной статистики; недоучете инерционности социально-демографических процессов и процессов развития семьи, что приводит к наличию временных лагов между начальным этапом программ и подведением её итогов.

Для выхода корпоративной семейной политики в России на более высокий уровень, в работе предлагается предпринять ряд действий.

1. Наладить механизмы прямой и обратной связи с заинтересованными сторонами на всех уровнях, особенно с работниками и членами их семей, объединениями работников, населением территорий присутствия, органами местного самоуправления общественными организациями. Институты гражданского общества, отстаивая свои интересы, могут способствовать проведению корпоративной политики, ориентированной на интересы семьи.

2. Организация мониторинга выполнения программ корпоративной семейной политики, в первую очередь общественного, на основе системы индикаторов может способствовать к повышению прозрачности механизмов взаимодействия заинтересованных сторон между собой, снижению риска коррупции и излишней бюрократизации, повышению реальной заинтересованности.

3. Государство может проводить более активную целенаправленную политику по совершенствованию механизмов привлечения бизнеса к сотрудничеству по следующим направлениям: снижение потерь от проведения корпоративной семейной политики; создание позитивных стимулов к ее осуществлению.

Как показало исследование, в современной России существуют следующие проблемы семейной политики:

- ответственность, реализация и финансирование семейной политики разделены между государственными органами таким образом, что система ответственности за исполнение ложится на тех, кто не в состоянии обеспечить финансирование данных программ.

- институциональный анализ нормативно-правовых актов в области семейной политики указывает на невысокое качество большинства из них: не учитываются специфика объекта или субъекта политики, не определены цели и задачи, последовательность действий и подконтрольность. В ряде случаев не приняты вспомогательные дополнительные законодательные акты (например, социальные стандарты) или нормативные материалы по их реализации.

- привлечение бизнеса к проведению семейной политики осуществляется без четких запросов со стороны государства и общества, учитывающих специфические интересы и возможности бизнеса, на которые могла бы ориентироваться корпорация; стратегическое планирование корпоративной семейной политики отсутствует, что не способствует развитию долгосрочного инвестирования.

В результате существующие проблемы реализации семьей своих функций отражаются и в социально-демографических показателях: уровень рождаемости далек от уровня простого воспроизводства; смертность населения существенно превышает уровень развитых и ряда развивающихся стран; высок уровень бедности семей, риск бедности для некоторых типов семей (например, семей с малолетними детьми, многодетных семей, неполных семей, семей с инвалидами, семей одиноких пенсионеров) стабильно еще выше, существуют проблемы в доступе к социально значимым благам (качественному здравоохранению и образованию), что способствует консервации социально-экономического отставания России от развитых стран в долгосрочном периоде.

Для их решения целесообразным представляется:

- Использование опыта реализации соответствующих программ, доказавших свою действенность в развитых странах: регулирование занятости, развитие системы услуг по уходу за детьми, развитие семейной инфраструктуры.

- Проведение комплексных мер государственной политики по выполнению задач общих для всей страны: совершенствование пенсионной системы, проведение преобразований на рынках труда, семейных услуг, жилья. Развитие общегосударственной системы гарантий семьям на всем протяжении их жизненного цикла.

- Учет региональных аспектов семейной политики в условиях разнообразия проблем семьи в различных субъектах федерации и значительно различающегося уровня их социально-экономического развития и бюджетных возможностей. Необходимость проведения региональной семейной политики нужно принимать во внимание как при формировании, так и при расходовании бюджетов всех уровней.

- Развитие некоммерческих организаций с целью формирования общественного запроса, определения целей, оценки результативности, мониторинга программ семейной политики.

- Активизация корпоративной семейной политики путем повышения выгоды семейных программ как долгосрочных вложений в человеческий капитал, чему может способствовать введение налоговых льгот, субсидий, снижение административных барьеров, проведение тендеров на производство социальных услуг.

- Укрепление взаимовыгодного взаимодействия государства и бизнеса в области семейной политики на основании договоров о совместном сотрудничестве или взаимных обязательствах (реальном полноценном партнерстве).

III ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

в рецензируемых изданиях:

- Козлов В.А. Особенности демографического развития России: прогноз обеспеченности трудовыми ресурсами // Вестник Института экономики РАН, 2008, №1. – 0,6 п.л.
- Козлов В.А. Современные тенденции старения населения в России // Вестник Института экономики РАН, 2009, №1. – 0,6 п.л.
- Козлов В.А. Корпоративная социальная политика в России // Федерализм, 2010, №3 (59). – 0,6 п.л.
- Козлов В.А. Социальная и семейная политика корпораций с точки зрения экономической рациональности // Экономические науки, 2010, № 11. – 0,45 п.л.

в других изданиях:

- Козлов В.А. Корпоративная социальная политика» (эссе) // Demoscope weekly Электронный журнал <http://demoscope.ru/weekly/2009/0369/student03.php> - 2,0 п.л.
- Козлов В.А. Современные функции семьи в России: особенности, проблемы реализации, способы решения проблем // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2010» / Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев, А.И. Андреев, А.В. Андриянов. — М.: МАКС Пресс, 2010. – 0,25 п.л.
- Козлов В.А. Корпоративная социальная политика российских предприятий: вклад в демографическое развитие регионов // Ученые записки открытого Демографического семинара молодых ученых: Тетрадь 1: Сборник статей / Под. ред. Авдеевой М.А. – М.: Макс-Пресс, 2010. – 1,3 п.л.
- Козлов В.А. История развития корпоративной социальной политики // Проблемы народонаселения в зеркале истории. Шестые Валентеевские чтения: Сборник докладов / Под. ред. Елизарова В.В., Троицкой И.А. – М.: Макс-Пресс, 2010. – 1,2 п.л.
- Козлов В.А. Институциональный подход к разработке семейной политики Научный доклад – М.: Институт экономики РАН, 2010. – 2,1 п.л.
- Козлов В.А. Семейная политика в России на федеральном и региональном уровне в контексте устранения провалов в функциях современной семьи // Демографическое развитие России и ее регионов (к пятнадцатилетию принятия Каирской программы действий в области народонаселения): Материалы Всероссийской школы-семинара молодых ученых (Уфа, 25 июня 2010 г) / Под ред. Валиахметова Р.М., Хилажевой Г.Ф. – Уфа, 2010. – 0,25 п.л.