

На правах рукописи

КОРОЛЕВ Сергей Владимирович

**ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ НА РУБЕЖЕ XX-XXI ВЕКОВ
(НА ПРИМЕРЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

Специальность 07.00.02 – отечественная история

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Ижевск 2007

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Удмуртский государственный университет»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Мерзлякова Галина Витальевна

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Пономарев Карл Александрович

доктор политических наук
Смирнова Светлана Константиновна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Глазовский государственный педагогический институт им. В.Г. Короленко»

Защита состоится « ____ » _____ 2007 г. в ____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.275.01 при ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 2.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Удмуртского государственного университета.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.и.н., доцент

Г.Н. Журавлева

Общая характеристика исследования

Семья является важнейшим социальным институтом, его состояние во многом определяет настоящее и будущее общества. Российская семья отличалась особым семейным укладом, прочностью брачных уз, многочисленным и здоровым потомством, это помогало российскому государству в разные исторические периоды решать свои политические и экономические задачи. Однако в XX столетии безраздельное вторжение государства в жизнь семьи, навязывание социально-экономических отношений, антисемейных по своей сути, привели к подрыву фундаментальных основ семьи, лишили ее внутренних ресурсов развития. Проводимые в 90-е гг. XX в. либеральные реформы в значительной степени усугубили ситуацию. Негативные тенденции в жизни семьи, связанные с падением рождаемости, ростом смертности, увеличением числа разводов, обострились до предела, общество заговорило о кризисе семьи и необходимости проведения семейной политики.

Семейная политика может быть сформулирована как комплекс практических мер, представляющих семьям с детьми определенные социальные гарантии, цель которых – улучшить благосостояние и обеспечить функционирование семьи в интересах общества. Семейная политика нацелена на смягчение экономических проблем семьи, направлена на более полное удовлетворение семейных нужд.

Актуальность исследования обусловлена тем, что сегодня идет активный поиск по выходу из создавшегося положения, демографическая проблема все чаще обозначается различными политическими силами страны как угроза национальной безопасности, которая требует безотлагательного решения на самом высоком уровне. Об этом, в частности, свидетельствует послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию в 2006 г., в котором предложен ряд мер, направленных на стимулирование рождаемости, поддержку молодой семьи, материнства и детства.¹

Вместе с тем, демографическая составляющая семьи, несмотря на всю ее важность, это лишь одна из ее функций, наравне с воспитательной, экономической, рекреационной. Поэтому важно, чтобы семейная политика была системной, направленной на возрождение института семьи в целом. В связи с этим, сложно переоценить важность научных исследований семьи, семейной политики и, в особенности, изучение регионального опыта (с учетом того, что ответственность субъектов федерации за социально-экономическую ситуацию в регионе в исследуемый период многократно выросла), так как от эффективности данных мер во многом зависит успех всей политики в отношении семьи.

Удмуртская Республика была одним из первых регионов, в органах государственной и муниципальной власти которой в 1991 г. были созданы структурные подразделения по проведению семейной политики. За прошедшие полтора десятилетия сложных политических и социально-

¹ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 10 мая 2006 г. // Российская газета. - 2006. - 11 мая. - С.1.

экономических процессов в регионе накоплен большой опыт работы по реализации семейной политики, который в условиях обострившихся кризисных тенденций в семье заслуживает тщательного изучения и обобщения.

Объектом исследования является государственная семейная политика.

Предмет исследования составляет процесс развития государственной семейной политики в Удмуртской Республике.

Хронологические рамки исследования охватывают период 1991-2006 гг. В это время в стране произошла смена общественно-политической системы, было положено начало формированию нового российского федерализма, когда субъекты Российской Федерации приобрели широкие полномочия. Рождалась сложная система государственного управления, которая включала решение вопросов в рамках социальной семейной политики.

Выбор нижних хронологических рамок связан с Постановлением Совета Министров РСФСР от 31 мая 1991 г. №299, в соответствии с которым во всех регионах при органах исполнительной власти началось формирование комитетов (отделов) социальной помощи семье, предприятий и организаций, входящих в их структуру. Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 3 июня 1991 г. №177 созданы Отдел по делам семьи, женщин и детей и Координационный Совет по делам семьи и демографической политике, на муниципальном уровне созданы аналогичные структуры. С созданием службы семьи деятельность по работе с семьей, детьми приобрела системный, целенаправленный характер.

Верхние хронологические рамки исследования ограничены 2006 г. В послании Президента РФ В.В.Путина Федеральному собранию РФ в 2006 г. семье впервые было уделено широкое внимание, негативные демографические тенденции названы общенациональной проблемой. В декабре 2006 г. принят ФЗ “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”, в соответствии с которым при появлении второго или последующего ребенка семья получает право на получение материнского (семейного) капитала, в этом же году стартовали национальные проекты, призванные помочь семье решить стратегические проблемы: жилье, образование, здравоохранение, питание.

Территориальные рамки исследования: Удмуртская Республика.

Степень научной разработанности темы. Феномен семьи и семейной политики изучался представителями самых различных отраслей знаний. Поэтому в качестве необходимого этапа в проведении исследования было формирование теоретической основы с использованием классических трудов по философии, антропологии, социологии, истории, демографии. Исследование семейной политики неразрывно связано с изучением семьи как института, взаимоотношений семьи и общества, что и определило периодизацию в историографии.

Изучение семьи как направления в науке начало складываться во второй половине XIX века. Процессы возникновения и эволюции социального института семьи получили развитие в трудах антропологов и социологов: Л.Моргана, Ф.Энгельса, М.Ковалевского, Ле Пле, П.Сорокина, Б.Малиновского.¹ В российской дореволюционной историографии в рамках исторической науки семейные отношения рассматривали Н.М. Карамзин, С.М. Соловьев, К.О. Ключевский. Среди исследований, посвященных непосредственно семье, необходимо отметить работы В.В. Розанова, И.П. Сахарова, А.Б. Терещенко, Д.Н. Дубакина.² Центральное внимание при этом уделялось описанию форм семьи и особенностям семейного образа жизни, быта в конкретных условиях соответствующего исторического периода.

На историографию советского периода большое влияние оказали труды К. Маркса, Ф.Энгельса, В.И. Ленина.³ В первые десятилетия советской власти идеологи революции в своих теоретических и пропагандистских работах противопоставляли семью и общество, выступали за «огосударствление» семьи, максимальную социализацию ее функций, освобождение женщин от домашнего хозяйства, массовое их вовлечение в производственную деятельность,⁴ наиболее последовательно подобные взгляды отражены в статьях и публикациях А.М. Коллонтай.⁵ Конкретных исследований было сравнительно немного. Среди них нужно назвать в первую очередь книгу А.П.Хоменко «Семья в процессе перестройки»,⁶ в которой был дан глубокий анализ городской семьи по материалам переписи городского населения 1923 г.

В конце 1960-х гг., в условиях изменения демографических процессов в стране, в частности, снижения рождаемости, интерес исследователей к семейной проблематике резко вырос. Широкую известность в научной среде в 1970-1980-е гг. получили работы социологов и демографов А.Г. Харчева, Л.Е. Дарского, М.С.Мацковского, А.Г.Вишневого, А.Я. Кваши,

¹ Морган Л. Г. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. – Л., 1934. – 350 с.; Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. – М., 1989. – 224 с.; Ковалевский М. М. Очерк происхождения и развития семьи и собственности. – М., 2007. – 152 с.; Ле-Пле Ф. Основная конституция человеческого рода. – М., 1897. – 119 с.; Сорокин П. Брак в старину (многоженство и многомужество). – Рига, 1913. – 86 с.; Он же. Кризис современной семьи // Ежемесячный журнал литературы, науки и общественной жизни. – 1916. – № 2. – С. 173 – 186; Он же. К вопросу об эволюции семьи и брака у зырян // Этнографические этюды : статьи. – Сыктывкар, 1999. – С. 52–67; Malinovski V. Sex and repression in savage society. – Cleveland ; New York , 1963. – 289 с.

² Розанов В. В. Семейный вопрос в России. – М., 2004. – 829 с.; Сахаров И. П. Сказания русского народа о семейной жизни своих предков. – Тула, 2001. – 478 с.; Терещенко А. Б. Быт русского народа. Ч. IV и V. М., 1999. – 336 с.; Дубакин Д. Н. Влияние христианства на семейный быт русского общества до времени Домостроя. – СПб., 1880. – 192 с.

³ Маркс К. О женском вопросе : [Сборник] / К. Маркс, Ф. Энгельс, В. И. Ленин ; [авт. предис. В. Л. Бильшай]. – 2 - е изд. – М., 1978. – 223 с.; Маркс К. О воспитании и образовании / К.Маркс, Э. Фридрих. – М., 1978. – 543 с.

⁴ Бухарин Н., Преображенский Е. Азбука коммунизма. Популярное объяснение Программы Российской коммунистической партии /большевиков/. – М., 1919. – 223 с.; Арманд И. Ф. Статьи, речи, письма. – М., 1975. – 287 с.; Цеткин К. Заветы Ленина женщинам всего мира. М., 1975. – 72 с.; Цеткин К. Социализм придет к победе только вместе с женщиной-пролетаркой. – М., 1960. – 99 с.

⁵ Марксистский феминизм. Коллекция текстов А.М. Коллонтай. – Тверь, 2003. – 298 с.

⁶ Хоменко А.П. Семья и воспроизводство населения. – М., 1980. – 223 с.

С.И.Голода, В.В.Бойко, А.Г.Волкова.¹ Во многом, они стали возможны благодаря расширению информационной базы данных в результате проведения переписи населения 1959, 1970 и 1979 гг. Исследования зафиксировали кардинальные изменения, произошедшие с институтом семьи, последствия данных трансформаций, новые формы взаимоотношений в семье и т.д. Вместе с тем, преодолеть влияние марксистской идеологии на взаимоотношения семьи и общества в этот период не удалось.

На рубеже 80-х - 90-х гг. XX столетия в научной среде произошел важный переход, связанный с тем, что семейная политика, которая традиционно связывалась с демографическими процессами, все чаще рассматривается в широком контексте – как механизм воздействия на жизнедеятельность семьи, создания условий для ее успешного функционирования и развития. Новый этап в развитии научных взглядов связан с процессами осознания роли семьи в обществе, необходимости осуществления целенаправленной государственной семейной политики. Значительный вклад в развитие теории и методологии семейной политики внесли такие ученые как А.И.Антонов, А.Г.Вишневский, В.В.Елизаров, Г.И.Климантова, Н.М.Римашевская.² Особого внимания заслуживают научные исследования академика РАН С.В. Дармодехина, рассматривающего семейную политику как самостоятельное направление государственной деятельности, которая имеет свой собственный предмет и “не растворяется” в социальной политике.³

Активное развитие получили исследования региональной семейной политики.⁴ Специфика, проблемы реализации семейной политики

¹ Харчев А. Г. Брак и семья в СССР. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1979. – 367 с. ; Дарский Л. Е. Формирование семьи : демограф.-статист. исслед. – М., 1972. – 208 с. ; Вишневский А. Г. Демографическая революция. – М., 1976. – 239 с. ; Он же. Воспроизводство населения и общество: история, современность, взгляд в будущее. – М., 1982. – 287 с. ; Кваша А. Я. Демографическая политика в СССР. – М., 1981. – 200 с. ; Голод С. И. Стабильность семьи: социологический и демографический аспекты. – Л., 1984. – 136 с. ; Бойко В. В. Рождаемость: социально-психологические аспекты. – М., 1985. – 238 с. ; Волков А. Г. Семья – объект демографии. – М., 1986. – 271 с. ; Мацковский М. С. Социология семьи: проблемы теории, методологии и методики. – М., 1989. – 112 с.

² Антонов А. И. Разработка методологических основ семейной политики: научное обоснование [Рукопись]. – М., 1993. – 66 с. ; Он же. Семейная политика как объект исследования // Вестник РАН. – 1992. – № 3. – С. 31–44 ; Эволюция семьи и семейная политика в СССР / отв. ред. Вишневский А. Г. – М., 1992. – 138 с. ; Домохозяйство, семья и семейная политика : сб. ст. / под ред. Елизарова В. В., Зверевой. Н. В. – М., 1997. – 187 с. ; Климантова Г. И. Государственная семейная политика в условиях социально-политической трансформации современной России. – М., 2001. – 264 с. ; Римашевская Н. М. Исследования жизнедеятельности семьи как теоретическая основа семейной политики // Семья в России. – 1995. – № 1/2. – С. 32–41 ; Женщина, мужчина, семья в России: последняя треть XX века. Проект “Таганрог” / под ред. Н. М. Римашевской. – М., 2001. – 320 с.

³ Дармодехин С. В. Государственная семейная политика: принципы формирования и реализации // Семья в России. – 1995. – № 3/4. – С. 5–25 ; Он же. Основные направления государственной семейной политики. Национальный план действий в отношении семьи на среднесрочный период: научный проект. – М., 1996. – 172 с. ; Он же. Государственная семейная политика: проблемы социальной практики // Семья в России. – 1997. – № 1. – С. 9–18 ; Он же. Государственная семейная политика: проблемы теории и практики. – М., 1998. – 47 с. ; Он же. Семья и государство : монография. – М., 2001. – 208 с. ; Он же. О состоянии и неотложных мерах по развитию государственной семейной политики // Уровень жизни населения регионов России. – 2005. – № 10. – С. 22–27.

⁴ Семья и семейная политика в Псковской области : сборник / Васильева Н. В., Архангельский В. Н., Козлова В. Н. [и др.]. – Псков, 1994. – 545 с. ; Семейная политика: практика и проблемы: опыт Самарской области: региональный опыт : сб. ст. – М., 1997. – 126 с. ; Демографические процессы

отражены в статьях и публикациях А.В.Артюхова, Л.В. Гришиной, Н.И.Ловцовой, А.А.Пахомова, Н. Гартман.¹ Зарубежный опыт семейной политики изучали О.Б. Осколкова, О.А.Горшкова, Ли Вей, А.Ю. Лазутин, В.Н.Бобков, Р.Г. Стронгин.²

Среди представителей исторической науки социальную историю семьи исследовали Б.Н.Миронов, Р.Зидер,³ государственную семейную политику современного периода А.Д.Плотников,⁴ кандидатские диссертации в этом направлении защитили В.Н. Гавва, А.В. Кучеренко, И.В. Головлева.⁵

Среди российских ученых, занимающихся исследованиями российской семьи, выделяются два альтернативных подхода к оценке изменений, происходящих в сфере жизнедеятельности семьи: кризиса и модернизации. Сторонники парадигмы кризиса семьи, ярким представителем которых является А.И. Антонов, считают, что произошедшая в стране трансформация семьи является частным выражением глобального мирового кризиса социального института семьи, обусловленного становлением и развитием индустриально-

и семейная политика: региональные проблемы : материалы Рос. науч.-практ. конф. : сб. ст. – М., 1999. – 200 с. ; Государственная семейная политика: опыт регионов России по социальной защите семьи и детей / М-во тр. и социал. развития РФ, Департамент по делам семьи, детей и молодежи ; ред.-сост. Тасеев В. Б. ; под общ. ред. Гордеевой М. В., Терехиной В. В. – М., 1999. – 128 с. ; Региональная семейная политика в переходной экономике (на материалах межрегионального социологического исследования). Ч II : Анализ ситуации и выбор социальных приоритетов защиты. – Препр. – Екатеринбург, 2002. – 88 с. ; Федорова Н. П. Региональная семейная политика (социокультурные особенности) : дис. ... канд. социол. наук. – М., 1997. – 187 с. ; Закирова В. М. Социальные механизмы реализации семейной политики: региональный аспект : дис. ... канд. социол. наук. – М., 2001. – 202 с.

¹ Артюхов А. В. Семейная политика на российском севере // *Семья в России*. – 1999. – № 1/2. – С. 5–11 ; Гришина Л. В. Перспективы развития семейной политики в Московской области // *Семья в России*. – 1999. – № 1/2. – С. 12–17 ; Ловцова Н. И. Проблемы и перспективы реализации региональной семейной политики // *Социальное развитие региона*. – 2005. – № 4. – С. 202–214 ; Пахомов А. А. Особенности трансформации семьи и государственной семейной политики на примере Республики Саха (Якутия) // *Социс*. – № 3. – 2005. – С. 42–51 ; Гартман Н. Социальная защита семьи в Челябинской области // *Социальное обеспечение*. – 2005. – № 4. – С. 12–15.

² США: проблемы семьи : реферат. сб. / Центр по изучению проблем народонаселения экон. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова / под ред. О. Б. Осколковой. – М., 1990. – 192 с. ; Осколкова О. Б. Государственная семейная политика в странах Европейского Союза : крат. справочник / ИНИОН РАН. – М., 1995. – 130 с. ; Ли Вей Семейно-демографическая политика в России и Китае: (опыт сравнительного анализа). – М., 2000. – 184 с. ; Горшкова О. А. Семейная политика развитых стран Европейского Сообщества : дисс. ... канд. социол. наук. – М., 2001. – 157 с. ; Лазутин А. Ю. Современные американские консерваторы о семье и семейной политике в США // *Проблемы Американистики*. – М., 1990. – Вып.8. – С. 290–305 ; Бобков В. Н. Опыт Франции в организации семейных пособий и возможности его использования в России // *Семья в России*. – 1999. – № 1/2. – С. 22–29 ; Стронгин Р. Г., Стронгина Н. Р. Семейная политика в Дании: проблемы и перспективы // *Уровень жизни населения регионов России*. – 1999. – № 10. – С. 56–71.

³ Миронов Б. Н. Социальная история семьи России периода империи (XVIII – начало XX в.) : в 2 т. – 2-е изд., испр. – СПб., 2003 – 548+583 с. ; Зидер Р. Социальная история семьи в Западной и Центральной Европе (конец XVIII – XX вв.) / пер. с нем. Л. А. Овчинцевой ; науч. ред. М. Ю. Брандт. – М., 1997. – 302 с.

⁴ Плотников А. Д. Государственная семейная политика в Российской Федерации : тенденции формирования и реализации в 90-х годах XX века : дис. ... д-ра ист. наук. – М., 2001. – 555 с. ; Он же. Социальная защита семьи в России: опыт и проблемы 1990-х годов. – М., 1999. – 165 с. ; Молодая семья / под общ. ред. А. Д. Плотникова. – М., 2003. – 191 с.

⁵ Гавва В. Н. Государственная социальная политика в отношении детей и подростков в Российской Федерации (1990-е годы) : дис. ... канд. ист. наук. – М., 1999. – 206 с. ; Кучеренко А. В. Государственная социальная политика в области защиты материнства и детства: 1990-е гг. : дис. ... канд. ист. наук. – М., 2005. – 193 с. ; Головлева И. В. Молодая семья в политике российского государства: 1991–2004 годы : дис. ... канд. ист. наук. – М., 2005. – 215 с.

рыночной цивилизации.¹ Сторонники парадигмы модернизации семьи во главе А.Г.Вишневым, напротив считают, что трансформация семьи осуществляется в рамках процесса модернизации, смены традиционного типа семьи современным и, в целом, имеет позитивную направленность.² Во многом, “противостояние” научных концепций относительно диагностики семейных изменений препятствовало выработке эффективной семейной политики в 1990-е годы.

В Удмуртской Республике вопросы семейной политики не стали еще предметом специального научного исследования. Каких-либо работ в этом направлении в региональной историографии не зафиксировано. Однако, это не означает, что изучение семьи в различных ее аспектах не привлекало внимание специалистов. В 60-80-е гг. XX в. на фоне значительных качественных изменений в институте семьи, повышенное внимание в регионе уделялось демографическим исследованиям семьи. Одним из первых исследований в этом направлении стали работы историков Н.П.Павлова, Г.П. Белоруковой, З.П.Чесноковой, Г.К. Шкляева.³ Дальше других в изучении демографии семьи, брачно-семейных отношений продвинулся в своих научных исследованиях А.А. Петраков.⁴

В 1990-е гг., когда демографическая проблема значительно обострилась, публикуются статьи А.К.Осипова, Л.В.Бабинцевой, М.И.Шишкина, С.Э.Широбоковой, Г.П.Буглеевой, И.В.Чернышевой.⁵ Этнические аспекты демографии отражены коллективом авторов в книге “Модель

¹ Антонов А. И., Сорокин С. А. Судьба семьи в России XXI века: размышления о семейной политике, о возможности противодействия упадку семьи и депопуляции. – М., 2000. – 416 с. ; Дорохина О. В. Семейная политика государства как объект исследования // Вестник Московского университета. Сер.18, Социология и политология. – 1997. – № 2. – С. 118–137.

² Демографическая модернизация России, 1900–2000 / под ред. А. Г.Вишневого. – М., 2006. – 608 с. ; Волков А. Г. Почему изменилась российская семья // Семья в России. – 1999. – № 1/2. – С. 40–54.

³ Павлов Н. П. Крестьянство Удмуртии, 1946–1970: историко-социол. очерки. – Ижевск, 1975. – 244 с. ; Павлов Н. П. Некоторые тенденции изменений крестьянской семьи в Удмуртии // Археология и этнография Удмуртии: современные этнические и социальные процессы в Удмуртии : сб. ст. – Ижевск, 1975. – С. 143–156 ; Белорукова Г. П. Социальные перемещения сельского населения Удмуртской АССР // Вопросы социально-экономического и демографического развития сельской местности Удмуртской АССР. – Ижевск, 1983. – С. 84–109 ; Чеснокова З. П. Тенденции формирования и развития сельской семьи в Удмуртии // Статистико-этнографические исследования в Удмуртии : сб. ст. – Устинов, 1985. – С. 128–139 ; Шкляев Г. К. Некоторые вопросы демографической ситуации в сельской местности Удмуртской АССР // Сельские поселения Удмуртии в XIX–XX вв. – Ижевск, 1981. – С. 86–94.

⁴ Петраков А. А. Социальная обусловленность уровня рождаемости. – Ижевск, 1975. – С. 38 ; Он же. Социология городской семьи: демографическое поведение : с использованием материалов по УАССР. – Ижевск, 1981. – 164 с. ; Он же. Сельская семья и дети: проблемы демографического развития. – Ижевск, 1983. – 160 с. ; Он же. Демографический мир семьи. – Ижевск, 1988. – 164 с. ; Он же. Демографические процессы как взаимодействие среды, семьи и индивида // Человек и среда. – Ижевск, 1992. – С. 72–84.

⁵ Осипов А. К., Бабинцева Л. В. Есть ли выход из демографического тупика? Роль удмуртской интеллигенции в дальнейшем развитии нации : материалы науч.-практ. конф., 18 дек. 1998 г. – Ижевск, 1999. – С. 99–112 ; Осипов А. К., Бабинцева Л. В. Демографические проблемы Удмуртии и пути их решения // Проблемы региональной экономики. – 1999. – № 1/4. – С. 425–433 ; Широбокова С. Э., Шишкин М. И. Экономические и социально-демографические проблемы развития сельской местности Удмуртской Республики // Проблемы региональной экономики. – 1998. – № 9/10. – С. 147–154 ; Буглеева Г. П. Демографическая ситуация и ее последствия в Удмуртской Республике // Государственный Совет Удмуртской Республики : информац.-метод. сб. – 2002. – № 27 – С. 16–25 ; Чернышева И. В. Демографические проблемы в молодежной среде // Современные социально-политические технологии: проблемы теории и общественной практики : сб. науч. ст. УдГУ. – Ижевск, 2005. – С. 124–128.

этнологического мониторинга”, а также в статье Л.С.Христолюбовой.¹ Комплексным объектом исследования этнодемографических процессов стала кандидатская диссертация И.В. Чернышевой.² С 2002 г. выходит серия из восьми книг проекта “Феномен Удмуртии” при участии ведущих ученых Удмуртской Республики (руководители проекта М.Н. Губогло и С.К. Смирнова). В завершающем серию девятом томе проекта, получившем название “Траектории деинфантилизации”, проведен анализ макро - и микрофакторов демографических процессов в республике.³

Процессы вовлечения женщин в промышленное производство, меры по охране материнства и детства в годы Великой Отечественной войны исследовала Г.В.Мерзлякова.⁴ Несмотря на то, что тема семьи не была основным объектом их исследования, они позволяют оценить глубинные социальные процессы, связанные с изменением статуса женщины в семье и в обществе. К различным аспектам жизни семьи в своих публикациях обращались Е.П. Скрынник, Е.Ф. Шумилов, В.С. Воронцов, Г.Г. Шамшурина, Т.М. Смирнова.⁵

Наиболее комплексное и целостное развитие в республике получили этнографические исследования семьи. Большой вклад в изучение истории, традиций удмуртской семьи внесен учеными-этнографами В.В.Пименовым, В.Е.Владыкиным, М.В.Гришкиной, Л.С. Христолюбовой, Г.А.Никитиной.⁶ Одним из первых исследований,

¹ Крылова А., Бехтерев С., Бехтерева Л. Удмуртская Республика: модель этнологического мониторинга. – М., 2000. – 142 с.; Христолюбова Л. С. Этнодемографические процессы в Удмуртии // Феномен Удмуртии / Смирнова С. К., Губогло М. Н. [и др.]. – М.; Ижевск, 2002. – Т. 3 : Идеология этнической мобилизации, кн. 1 : Удмуртское национальное движение. Надежды. Возможности. Реалии. – С. 38–49.

² Чернышева И. В. Этнодемографические процессы в Удмуртской Республике, 1989–1999 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Ижевск, 2001. – 20 с.

³ Губогло М. Н., Смирнова С. К. Феномен Удмуртии. Т. 9 : Траектории деинфантилизации. Из опыта этнорегиональных исследований. – М.; Ижевск, 2006. – 720 с.

⁴ Мерзлякова Г. В. Героини второго фронта: о вкладе женщин автономных республик в победу в Великой Отечественной войны. – Ижевск, 1992. – 138 с.; Она же. Вовлечение женщин в промышленное производство (1933–1941) // Политика и экономика Удмуртии советского периода. – Ижевск, 1996. – С. 136–149; Она же. Времени неподвластно... : (о подвиге женщин в годы Великой Отечественной войны). – Ижевск, 2002. – 198 с.; Она же. Охрана материнства и детства в годы Великой Отечественной войны // Современные социально-политические технологии: проблемы теории и общественной практики : сб. ст. УдГУ. – Ижевск, 2005. – С. 72 – 77.

⁵ Скрынник Е. П. Развитие и трансформация функций семьи // Социально-политическое развитие России: проблемы, поиски, решения. – Ижевск, 1996. – С. 98–105; Шумилов Е. Ф. Вятская православная семья : традиции духовно-нравственного воспитания // Женщины в меняющемся мире : история и современность : материалы междунар. науч.-практ. конф. 8-9 апр. 1996 г. – Ижевск, 1996. – С. 156–158; Воронцов В. С. Формирование этнического самосознания у детей из национально-смешанных семей // Российское государство: прошлое настоящее, будущее : материалы науч.-практ. конф. 19 апр. 1996 г. – Ижевск, 1996. – С. 59–62; Шамшурина Г. Г. Семья Ижевска – стратегия жизнедеятельности // Социально-политическое развитие России: проблемы, поиски, решения. – Ижевск, 1999. – Вып. 2. – С. 155–162; Смирнова Т. М. К вопросу о роли семейного хозяйства в социально-экономической системе общества // Социально-политическое развитие России: проблемы, поиски, решения. – Ижевск, 1999. – Вып. 2. – С. 152–154.

⁶ Пименов В. В. Удмурты: опыт компонентного анализа этноса. – Л., 1977. – 262 с.; Владыкин В. Е. История этнографии удмуртов: краткий исторический очерк с библиографией / под ред. Л. Н.Ляховой. – Ижевск, 1984. – 140 с.; Он же. Религиозно-мифологическая картина мира удмуртов. – Ижевск, 1994. – 383 с.; Владыкин В. Е., Христолюбова Л. С. Очерки этнографии удмуртов. – Ижевск, 1984. – 53 с.; Владыкин В. Е. Христолюбова Л. С. Этнография удмуртов. – Ижевск, 1991. – 160 с.; Гришкина М. В. Семья у удмуртского и русского крестьянского населения Удмуртии в последней четверти XVII – в первой четверти XVIII в.

посвященных изучению семьи и семейных отношений, стала кандидатская диссертация Л.И. Семеновой, в которой автор путем историко-сравнительного подхода попыталась раскрыть изменения, произошедшие в укладе и традициях удмуртской сельской семьи почти за столетний период.¹ Внимание изучению семьи уделяется в кандидатских диссертациях А.Е. Загребина, Ю.В. Александрова, А.И. Петрова, М.В. Ившиной, Е.В. Поповой.²

Таким образом, анализ историографии позволяет сделать вывод, что семейная политика как объект исследования слабо изучены отечественной исторической наукой. Наибольшее развитие в Удмуртии получили демографические и этнографические исследования семьи, в то же время, исследовательские работы по семейной политике в республике отсутствуют. Поэтому важность настоящего исследования состоит в том, чтобы представить целостную картину формирования семейной политики в Удмуртской Республике в обозначенный хронологический период.

Цель исследования – проанализировать процесс формирования и реализации государственной семейной политики в Удмуртской Республике на рубеже XX -XXI века. В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи исследования:

- проследить генезис государственной семейной политики;
- проанализировать процесс формирования нормативно-правовой базы государственной семейной политики;
- рассмотреть становление республиканских, муниципальных и общественных структур по работе с семьей, имеющей детей;
- определить основные направления и приоритеты семейной политики в республике;
- выявить кризисные тенденции в жизни семьи и факторы, оказывающие влияние на эти процессы;
- охарактеризовать основные проблемы реализации государственной семейной политики.

(поколенная и половозрастная структура, численный состав) // Вопросы социально-экономического и культурного развития Удмуртии в XVII – первой половине XIX вв. : сб. ст. – Ижевск, 1981. – С. 61–67 ; Она же. Удмуртская семья в XVIII – первой половине XX вв. // Семейный и общественный быт удмуртов в XVIII – XX вв. : сб. ст. – Устинов, 1985. – С. 3–17 ; Христолюбова Л. С. Семейные обряды удмуртов: традиции и процессы обновления. – Ижевск, 1984. – 128 с. ; Она же. Женщина в Удмуртском обществе. XVIII – начало XXI в. – Ижевск, 2006. – 328 с. ; Никитина Г. А. Сельская община – бускель в пореформенный период (1860–1900 гг.). – Ижевск, 1993. – 160 с. ; Она же. Народная педагогика удмуртов. – Ижевск, 1997. – 135 с.

¹ Семенова Л. И. Культура и быт современной удмуртской сельской семьи : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 1982. – 22 с.

² Александров Ю. В. Обычное право удмуртов (XIX – начало XX вв.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Ижевск, 1998. – 26 с. ; Петров А. И. Удмуртский этнос: проблемы ментальности: (опыт этнологического анализа) : дис. ... канд. ист. наук. – Ижевск, 1998. – 233 с. ; Загребин А. Е. Проблемы этнографии удмуртов в трудах финских исследователей (XIX – первой половины XX в.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Ижевск, 1997. – 23 с. ; Ившина М.В. Статус женщины в традиционном удмуртском обществе XIX-начало XX вв. Дис. ... канд. ист. наук. УдГУ. Ижевск, 2000. – 213 с. ; Попова Е. В. Семейные обычаи и обряды бесермян (конец XIX – 90-е годы XX века) : монография. – Ижевск, 1998. – 241 с.

Источниковая база исследования. Основу диссертационного исследования составили разнообразные, в большинстве своем впервые вводимые в научный оборот, архивные источники и опубликованные материалы. Комплекс исторических источников представлен законодательными актами и документами федеральных, региональных и муниципальных органов власти, статистическими материалами, материалами периодической печати, данными социологических исследований.

При написании диссертации были привлечены архивные фонды Верховного Совета УР (Комиссия по вопросам труда и быта женщин, охране семьи, материнства и детства (1990-1995 гг.), Государственного Совета УР (Комиссия по социальной политике, труду, охране здоровья и защите окружающей среды (1995-1999 гг.), привлеченные документы позволили проследить формирование законодательной базы государственной семейной политике в республике. Сведения о реализации законодательных инициатив в отношении семьи, материнства и детства исполнительной властью удалось почерпнуть в Центральном государственном архиве Удмуртской Республики – документы и материалы Совета Министров УР (1990-1995 гг.), в Архивном фонде Администрации Президента и Правительства УР, в ведомственном архиве Министерства социальной защиты населения УР. Важная информация по формированию семейной политики на муниципальном уровне получена в Архивном отделе Администрации г. Ижевска – фонд комитета по делам семьи, женщин и социальной защиты Администрации г.Ижевска. (1991-1998 гг.) а также в текущих архивах муниципальных образований Первомайского района г. Ижевска, г. Сарапула, Алнашского, Завьяловского, Сарапульского, Ярского районов Удмуртской Республики. Деятельность общественных организаций прослеживается по данным Центра документации новейшей истории УР – фонд Удмуртского отделения Российского детского фонда и текущих архивов общественных организаций Союза женщин УР, Союза многодетных матерей УР.

Среди обширного круга источников одним из наиболее информативных явились материалы статистики. Это статистические сборники, периодически публикуемые Госкомстатом УР, данные о ежегодных итогах социально-экономического развития Удмуртии, перспективных планах и программах развития городов и районов республики. В данных изданиях, по мнению автора, имеется достаточная статистическая информация для характеристики реального положения семей с детьми, а также политики государства в этой сфере. Вместе с тем, обращает на себя внимание тот факт, что даже в официальных статистических изданиях имеются разночтения.

Использование в диссертации материалов центральной и республиканской периодической печати, посвященных изучению проблем семьи и семейной политики, позволило дополнить анализ содержания и эффективности семейной политики. Особое внимание

уделялось интервью, официальным выступлениям должностных лиц, руководителям ведомств и организаций по семейной проблематике. Источниковая база исследования включает также результаты данных социологических исследований, проведенных в республике в рассматриваемый период. Наиболее последовательно в этом направлении ведет работу Республиканский Центр “Молодая семья” Государственного комитета по делам молодежи Удмуртской Республики.

Методология и методы исследования. Методологическая основа проведенного исследования определяется многоплановостью рассматриваемой темы, требующей междисциплинарного подхода. Это предполагает обращение к методологии истории, социологии, демографии, политологии, экономики, права.

Исторический характер исследования определяется принципами историзма и научной объективности. В работе осуществлен анализ фактов, предусматривающий изучение исторических явлений в процессе развития и взаимосвязи с учетом конкретно-исторических условий их возникновения. Указанные принципы обусловили использование совокупности общенаучных (анализ, синтез, дедукция) и специально-научных: историко-генетический (при рассмотрении генезиса семейной политики), историко-сравнительный (при сопоставлении отечественной семейной политики с зарубежным опытом в этой сфере), историко-типологический (при анализе изменений состояния семьи), историко-системный (при рассмотрении федеральной и региональной семейной политики), проблемно-хронологический (при изучении обозначенных проблем семейной политики). В исследовании были использованы также социологические методы: включенного наблюдения, интервьюирования и анкетирования.

Научная новизна исследования заключается в том, что предпринято первое комплексное историческое исследование становления и развития государственной семейной политики на примере одного из субъектов Российской Федерации – Удмуртской Республики – в контексте общей социальной политики, осуществляемой в стране на рубеже XX - XXI века. Диссертационное исследование вводит в научный оборот новый пласт эмпирического материала и позволит расширить понимание социальных процессов в условиях кардинальных политических и социально-экономических трансформаций в регионе.

Научная и практическая значимость работы состоит в том, что результаты проведенного исследования могут быть использованы в деятельности органов исполнительной и законодательной власти при осуществлении семейной политики как на федеральном, так и на региональном уровне. Особый интерес исследование может представлять для руководителей республиканских и муниципальных структур, работающих в социальной сфере с семьей, молодежью, детьми. Материалы диссертации могут быть использованы при

подготовке обобщающих трудов по изучению отечественной истории, в научной и учебной литературе, в учебных курсах по социальной истории Удмуртии, теории и практике социальной работы.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования представлены в научных публикациях, докладах и сообщениях на международных, всероссийских и региональных конференциях: «Три этапа региональной политики в России» (Ижевск, 2001 г.), «Социальная защита пенсионеров и инвалидов накануне радикальных реформ» (Ижевск, 2002 г.), «Становление и развитие детского фонда в Удмуртии (конец 80-х –90-е гг.)» (Ижевск, 2004 г.), «Обеспеченность семьи жильем как фактор семейной политики» (Ижевск, 2005 г.); в статьях, опубликованных в научных журналах «Семья в России» (Москва, 2007 г.) и «Вестник Поморского университета» (г. Архангельск, 2007 г.)

Структура работы соответствует избранной цели и задачам, диссертация состоит из введения, двух глав, заключительной части, примечаний, списка использованных источников и библиографии.

Основное содержание диссертации.

Во введении обосновывается актуальность исследуемой проблемы, определяются цели и задачи исследования, его новизна, раскрывается степень разработанности проблемы, характеризуются использованные источники, определяются хронологические рамки и методологические подходы к изучению проблемы.

В первой главе: “Формирование государственной семейной политики в Удмуртской Республике” рассматривается международный и отечественный опыт становления государственной семейной политики, процесс формирования нормативно-правовой и организационной базы региональной семейной политики, основные направления и приоритеты семейной политики в Удмуртской Республике.

В §1 “История становления государственной семейной политики” дается определение государственной семейной политики, раскрывается ее сущность, содержание, необходимость проведения. Первые попытки создания системы государственной помощи семьям с детьми в западноевропейских странах восходят к 30-50-м гг. XX столетия. В 1930-х гг. появилась первая программа государственной помощи бедным семьям в США, в 1970-х гг. системы охраны материнства и детства действовали уже в большинстве стран Запада. Во многих из них проводились следующие мероприятия: медицинское обслуживание женщин в период беременности и рождения ребенка, предоставление и оплата декретных отпусков, наблюдение за здоровьем младенцев и детей младшего возраста, предоставление права на отпуск по воспитанию детей, семейных пособий на детей, налоговых льгот, ссуд под низкие проценты (либо субсидии) для приобретения или аренды жилья и другие.

Наряду с наличием общих целей семейной политики, ее подходы в отношении поддержки семей с детьми отличаются большим разнообразием. Одни страны, например, Франция, ФРГ, Дания имеют целостную, определенную, законодательно оформленную семейную политику. Другие страны, например, США, Великобритания, Нидерланды такой политики не имеют. В последние годы в странах Западной Европы, начала формироваться всеобъемлющая концепция семейной политики. Ставится вопрос о создании такой социальной среды, которая бы более полно отражала потребности родителей и детей.

В СССР в отношении семьи государство исходило из своих экономических, производственных, оборонных потребностей, необходимости обеспечения страны массовой и дешевой рабочей силой. При этом её собственные институциональные интересы специально не учитывались, семейная политика не носила системного характера и отождествлялась с социальной политикой. С 20-х до первой половины 30-х гг. XX в. эта политика, в основном, состояла в помощи городским женщинам, сочетающим материнские обязанности с трудом в общественном производстве. Со второй половины 1930-х и до 1970-х гг. особое внимание уделялось поощрению высокой рождаемости и многодетности, что было связано с огромными потерями населения в годы Великой Отечественной войны. В 1970-1980-е гг. государство концентрирует усилия на преодолении малообеспеченности семей с детьми, стимулировании рождаемости, поддержке родителей в воспитании детей. Меры, предпринятые советской властью в сфере семейной политики, несмотря на значительный удельный вес идеологической составляющей в процессе их реализации, несомненно способствовали значительному улучшению социальной защиты материнства и детства.

В 1990-е годы в период демократических преобразований в мерах государства, касающихся сферы семьи, нашла свое отражение идеология общечеловеческих ценностей, приоритета интересов семьи и личности, партнерских отношений семьи и государства, его институтов, которые не подменяют семью, а разделяют с ней ответственность за создание условий ее функционирования. В частности, это закреплено в Конституции РФ, Семейном кодексе РФ, в отраслевом законодательстве, в концепции семейной политики 1991 и 1993 гг. В 1996 г. был принят Указ Президента РФ “Об основных направлениях государственной семейной политики”, создавший предпосылки для выхода на новый уровень взаимодействия государства и семьи, формирования семейной политики как самостоятельного направления социальной политики. Особенности демографического, экономического и социально-культурного развития регионов России предопределяли необходимость проведения регионами, в дополнение к федеральной, собственной семейной политики, учитывающей специфические особенности региона.

В то же время, новые принципы семейной политики, привнесенные в Россию извне, часто опережали политическую практику, основанную на

мерах прямой поддержки семьи советского периода, причем постоянно сокращающейся из-за дефицита финансовых средств государственного бюджета. В условиях кризиса многие из принимавшихся нормативно-правовых актов не исполнялись и носили во многом популистский, часто бессистемный характер.

§2 “Формирование нормативно-правовой базы государственной семейной политики в Удмуртской Республике” посвящен анализу основных нормативно-правовых решений в сфере семейной политики, принятых в республике почти за пятнадцатилетний период.

Формирование нормативно-правовой базы семейной политики в Удмуртской Республике проходило в сложный период кардинальных изменений в политической, экономической и социальной сферах. Во многом, именно это обстоятельство определяло как положительные стороны формирования законодательной базы семейной политики (в республике приняты необходимые меры в сфере поддержки семьи, материнства и детства), так и отрицательные, связанные с тем, что многие из них в условиях социально-экономического и политического кризиса принимались в спешке, не всегда тщательно продумывалась финансовая составляющая принимаемых законопроектов.

Поддержка “семьи и материнства, отцовства и детства” (пункт 2 статья 6) закреплена Конституцией Удмуртской Республики, принятой 7 декабря 1994 г. В соответствии с Конституцией государственная социальная политика, в том числе, в отношении семьи и детей, находится в совместном ведении Российской Федерации и Удмуртской Республики. Мероприятия местного характера финансируются за счет местных бюджетов, основная же часть расходов на социальные цели возложена на республиканский бюджет. Постановлением Совета Министров УР от 31 марта 1992 г. утверждена Концепция семейной политики в Удмуртской Республике.

Главная задача, которую ставило руководство Удмуртской Республики в начальный период реформ, – обеспечить в полном объеме социальные обязательства и гарантии семье с детьми, предоставленные федеральным центром, а также принять дополнительные меры социальной поддержки семьи с детьми на региональном уровне. С этой целью в республике был принят ряд Постановлений Верховного Совета УР и Совета Министров УР.¹ Однако средств, выделяемых в бюджете на их реализацию, было недостаточно, что снижало эффективность принятых мер, придавало им декларативный характер. В значительной степени, это было связано с тем, что федеральный центр передал широкую часть своих социальных обязательств в регионы, многие из которых в условиях социально-экономического кризиса оказались к этому не готовы.

¹ О пособиях безработным беременным женщинам : постановление от 26 нояб. 1992 г., № 418 / Верхов. Совета УР ; О мерах по улучшению охраны материнства и детства в Удмуртской Республике : постановление от 18 марта 1993 г., № 93 / Совет Министров УР ; О республиканской программе «Дети Удмуртии» : постановление от 12 дек. 1994 г., № 608 / Совет Министров УР.

Во второй половине 90-х годов нормативно-правовые акты, связанные с социальными обязательствами, в республике принимались более осторожно, пришло осознание того, что приходится рассчитывать только на себя. В этот период в республике приняты Законы: “О народном образовании” от 19 декабря 1995 г., (статья 54) в соответствии с которым родителям предоставлено право дать ребенку образование в семье; “О физической культуре и спорте” от 11 июля 1996 г. (статья 19), рекомендуемый органам власти проводить в спортивных сооружениях занятия бесплатно или на льготных условиях для детей из малообеспеченных и многодетных семей; “О занятости населения в Удмуртской Республике” от 23 апреля 1996 года (статья 26), предоставляющего безработным женщинам право на оплату за счет средств республиканского бюджета отпуска по беременности и родам.

В начале нового столетия социально-экономическая ситуация в республике стабилизировалась и это позволило проводить более последовательную и результативную семейную политику: в 2002 г. принимаются 13 программ социального характера, в 2003 г. – республиканские целевые программы “Дети Удмуртии”, “Молодежь Удмуртии”, “Старшее поколение” на 2004-2008 гг. Принят ряд законов по профилактике семейного неблагополучия, развития семейных форм воспитания,¹ поддержки многодетных семей.²

Всего в республике принято более 100 нормативно-правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы семьи, женщин, детей. Анализ нормативно-правовых документов свидетельствует, что основные направления помощи семье и семейной политики формировались под влиянием мер, принимаемых в этой области на федеральном уровне, конкретизируясь с учетом местной специфики. В условиях бюджетного дефицита первостепенное значение уделялось вопросам поддержки тех категорий детей и семей с детьми, которые находились в особо сложных условиях.

В § 3 “Становление и развитие республиканских, муниципальных и общественных структур по работе с семьей, имеющей детей” рассматривается становление организационной базы государственной семейной политики, деятельность муниципальных и общественных структур по работе с семьей.

Отправной точкой формирования семейной политики в регионе стало Постановление Правительства УР от 3 июня 1991 года №177 “О создании государственной службы по делам семьи, социальной защиты материнства и детства”. При Совете Министров УР были созданы Отдел по делам семьи,

¹ О профилактике безнадзорности и правонарушений в УР : закон УР : [принят 17 апр. 2001 г. № 20-ПЗ] ; Об оплате труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье : закон УР : [принят 20 июня 2001 г., № 33-ПЗ]; О размере и порядке выплаты опекуну (попечителю) денежных средств на содержание детей находящихся под опекой (попечительством) : закон УР : [принят 21 дек. 2004 г., № 93-ПЗ] ; Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике : закон УР : [принят 23 дек. 2004 г., № 89-ПЗ] ; О патронатном воспитании : закон УР : [принят 28 нояб. 2006 г., № 62-ПЗ] .

² Об учреждении знака отличия «Материнская слава» : закон УР : [принят 1 янв. 2006 г. № 52-ПЗ] ; О мерах по социальной поддержке многодетных семей : закон УР : [принят 5 мая 2006 г., № 13-ПЗ].

женщин и детей, Координационный Совет по делам семьи и демографической политике, в городах и районах республики созданы аналогичные структуры. С созданием службы семьи деятельность по работе с семьей приобрела системный, целенаправленный характер. В 1993-1994 гг. создаются муниципальные центры “Семья”, Центры социального обслуживания, включающие подразделения отделений социальной помощи семье и детям, клиники планирования семьи. Наиболее насыщенная сеть таких учреждений сложилась в г. Ижевске, где формирование службы семьи имело свои особенности, связанные с большей финансовой независимостью и самостоятельностью в работе. В 1993 г. в структуре Государственного Комитета по делам молодежи УР создан Республиканский Центр “Молодая семья”, призванный аккумулировать основные проблемы молодой семьи, намечать пути их решения. С 1994 г. сеть клубов “Молодая семья” формируется в городах и районах республики. Активную деятельность проводят общественные организации, объединения, отстаивающие интересы различных категорий семей.

Однако, к середине 1990-х годов положительные инициативы в сфере семейной политики были утрачены. Субъекты семейной политики в значительной степени были дезорганизованы социально-экономическим кризисом, что привело к утрате координационных действий и стратегической инициативы. В результате, роль службы семьи сводилась к социальной защите различных категорий малообеспеченных граждан. Отдел по делам семьи в составе Правительства УР в 1999 г. был ликвидирован, в районах и городах республики отделы по делам семьи стали переходить в органы социальной защиты населения, что противоречило основным принципам семейной политики. Этот процесс был вызван дефицитом средств в местных бюджетах и более серьезной организационной и финансовой помощью со стороны республиканских ведомств социальной защиты населения.

Улучшение социально-экономических условий позволило активизировать политику в отношении семьи и детей. В 2001 г. в структуре Правительства УР после двухлетнего перерыва был вновь создан Отдел по делам семьи и демографии (в 2003 г. преобразованный в Управление), в 2002 г. при Президенте УР Совет по демографии и семейной политике. Координации всех заинтересованных структур способствовало принятие в 2002 г. республиканского плана реализации Концепции демографического развития Российской Федерации до 2015 г. Привлекло внимание к проблемам семьи проведение в республике в 2004 г. “Года семьи”. Появились новые общественные организации “Союз многодетных матерей УР”, “Матери против наркотиков”, центр реабилитации “Барьер”, активизировали свою деятельность ранее созданные: “Детский фонд УР”, “Союз Женщин УР”.

Положительные организационные изменения позволили улучшить работу с муниципальными образованиями. Формируется единый банк данных различных категорий семей с детьми. Впервые за много лет в районах принимаются межведомственные целевые программы “Семья”. Стало традиционным проведение конкурсов, соревнований, праздничных

мероприятий, посвященных семье, материнству и детству. Положительный опыт работы с семьей сложился в Первомайском районе г.Ижевска, в Алнашском, Завьяловском, Сарапульском районах. Вместе с тем, в большинстве районов отсутствует финансирование семейной политики отдельной строкой, что затрудняет работу и проведение мероприятий. В службах семьи нет единой структуры и единой вертикали соподчиненности, только в 10 районах работают самостоятельные отделы по делам семьи с непосредственным подчинением заместителям глав администраций, в остальных специалисты по работе с семьей работают в составе органов социальной защиты населения. Это мешает координации и формированию семейной политики на муниципальном уровне. Общественные организации, представляющие интересы семьи, крайне слабы и немногочисленны, большинство из них нуждаются в поддержке государства.

Во второй главе “Основные направления реализации региональной семейной политики в Удмуртской Республике” характеризуются тенденции социально-демографического развития семьи, реализация основных прав материнства и детства, организация социальной поддержки различных категорий семей в республике.

В § 1 “Влияние процессов социально-экономического реформирования на развитие семьи в республике” рассматривается социально-экономическое положения семьи, основные социально-демографические характеристики: брачность, рождаемость, смертность.

Состояние семьи, в значительной степени, определялось общим социально-экономическим кризисом в стране в 90-е гг. XX столетия. В Удмуртской Республике ситуацию усугубляла сверхвысокая милитаризация промышленного производства. Оборонные предприятия в течение долгого времени обеспечивали около 80% поступлений в республиканский бюджет. В середине 1990-х гг. Удмуртия по таким социально-экономическим показателям как уровень безработицы, размер средней заработной платы, численность населения с доходами ниже прожиточного минимума занимала одно из последних мест в Уральском округе. Уровень жизни большинства семей снизился, что привело к потере уверенности в завтрашнем дне, негативным образом отразилось на самочувствии семьи, выполнении семьей важнейших функций. В республике увеличилось количество разводов, сократилась рождаемость, резко выросла смертность.

Одной из главных тенденций, определяющих демографические показатели, стало увеличение доли однодетных и сокращения числа двух и трехдетных семей. Численность детей в общей структуре населения сократилась с 26,7 % в 1991 г. до 18, 3% в 2004 г. Общий показатель рождаемости в республике в 1992 г. составил 12,2 чел. на 1000 насел., тогда как в 1987 г. – 19,7.¹ Самые низкие показатели рождаемости зафиксированы в 1996 г. – 9,1 чел. на 1000 насел., в городах – 8,5, в сельских районах – 10,4. Затем начинается некоторый рост: в 1998 – 9,9, в 2000 – 10,2, в 2002 – 11,3, в

¹ Ведомственный архив Министерства социальной защиты населения УР. Д. 2582. Т. 2. Л. 14.

2004 – 11,7 чел., на 1000 насел.¹ Однако, это был временный результат, обусловленный увеличением численности молодежи с 1993 по 2002 год на 60 тыс. 154 человек.² Падение рождаемости, с одной стороны, отразило реакцию семьи на снижение уровня жизни, а с другой, обозначило формирование и развитие у молодежи новых типов репродуктивного поведения, связанных с изменениями в стиле и образе жизни, отношении к институту брака.

Показатели рождаемости, во многом, связаны с состоянием брачности. Ежегодно в республике заключается от 8 до 10 тысяч браков, из них больше половины распадается. В результате разводов ежегодно без одного из родителей остается более 4 тыс. детей. Наибольшее число расторгнутых браков приходится на молодые семьи в возрасте 25-30 лет. Статистические данные о брачном состоянии не отражают гражданские, незарегистрированные браки, которые становятся все более популярными и способствуют росту внебрачной рождаемости.

Наиболее тяжелая ситуация в республике сложилась со смертностью. Коэффициент смертности 2004 г. по отношению к 1987 г. увеличился на 160,4%.³ Смертность населения увеличилась максимально среди лиц трудоспособного возраста от 20 до 60 лет, с пиком, приходящимся на 30-40 лет, (детская смертность и смертность среди престарелых изменилась мало), то есть, умирают молодые люди репродуктивного возраста. Уровень смертности мужчин значительно превышает аналогичный уровень у женщин. Одной из главных причин высокой смертности является стремительный рост потребления алкоголя. В связи с этим, одной из важнейших государственных задач в ближайшие годы является сокращение смертности населения.

Неблагоприятные демографические тенденции ведут к тому, что население республики становится все более старым. Доля лиц старше трудоспособного возраста увеличилась с 14,9% в 1985 г. до 17,7%, в 2004 г., что свидетельствует о выраженной демографической старости (по существующим международным стандартам этот рубеж составляет 12%). Старение населения, кроме роста суммы расходов, необходимых для содержания его нетрудоспособной части, ставит также дополнительные проблемы перед социальными службами, требует существенных изменений в социальной инфраструктуре.

В §2 “Реализация социальной политики в области прав материнства и детства” рассматривается эффективность государственных решений по таким направлениям как доступность детских дошкольных учреждений, обеспечение детей детским питанием, досуг и летний отдых детей, выплата детских пособий.

Детские дошкольные учреждения играют важную роль в жизни семьи, так как предоставляют возможность родителям трудиться, в период, когда

¹ Удмуртская Республика в цифрах. 2002–2005. – Ижевск, 2006. – С.5.

² Молодежь Удмуртской Республики (1992–2002 годы) : статист. сб. / Гос. комитет Удмурт. Республики по делам молодежи. – Ижевск, 2003. – С. 18.

³ Политика по контролю кризисной смертности в России в переходный период / Ин-т междунар. исслед. семьи. – М., 2000. – С. 36.

расходы значительно увеличиваются. Однако количество дошкольных учреждений в республике в начале 90-х гг. стало быстро сокращаться, государственные предприятия “избавлялись” от детских садов в связи с финансовой несостоятельностью, отсутствием государственных дотаций на их содержание. В Удмуртской Республике с 1991 по 1993 гг. прекратило свое существование 141 дошкольное учреждение. Численность детей, посещающих дошкольные учреждения, снизилась за два года на 16,6 тысяч человек, в том числе, в г. Ижевске на 6732 ребенка.¹

В целях сохранения системы дошкольного воспитания в республике принимались меры,² однако окончательно стабилизировать ситуацию в этой сфере удалось лишь после принятия Постановления Правительства УР №258 “О сохранении системы детского дошкольного образования” от 29 сентября 1995 г., в соответствии с которым закрытие и любое изменение целевого назначения учреждений без согласования вышестоящих органов запрещалось. Разрушительный для системы дошкольного образования процесс удалось остановить, но проблемы, связанные со значительным сокращением количества детских садов в городах, и в последующие годы стояли очень остро. В сельской местности обратная проблема – низкая загруженность детских садов в связи с миграцией молодежи и отсутствием детей приводит к их закрытию.

Детское питание является одним из важнейших факторов для развития ребенка первых лет жизни. В республике в разные годы в нем остро нуждались от 30 до 55% детей, в то же время, количество, ассортимент и качество молочных смесей и других продуктов не отвечало потребностям. Программа “Детское питание в Удмуртской Республике на 1992-1995 гг.” была профинансирована лишь на 10%. Значительная часть выделенных средств направлялась не на строительство и модернизацию молочных кухонь, а на закупку детского питания за пределами республики. В результате, с 1990 по 1995 гг., количество молочных кухонь в городах и районах сократилось с 34 до 19, объем их продукции сократился почти в 2 раза.

В Удмуртской Республике пытались найти выход из создавшегося положения,³ однако средств, необходимых на реализацию решений в полном объеме снова не нашлось. На заседании коллегии министерства здравоохранения УР 30 марта 2000 г. отмечалось, что обеспечение адаптированным питанием детей 1-го года жизни решается неудовлетворительно. Улучшить ситуацию в значительной степени удалось благодаря программе “Дети Удмуртии”. В 2004 г. все нуждающиеся семьи со

¹ Архив Верховного Совета УР. Ф. Р-620. Оп. 1. Д. 2379. Л. 24.

² Об использовании детских дошкольных учреждений в УР : постановление от 24 мая 1993 г., № 923 / Верхов. Совет УР ; О запрещении изменения целевого назначения дошкольных учреждений в УР : постановление от 18 окт. 1993 г., № 441 / Совет Министров УР.

³ Об обеспечении продуктами детского питания детей первого года жизни : постановление от 21 янв. 1994 г. № 26 / Совет Министров УР ; Республиканская целевая программа «Детское питание» на 1997–1998 гг. / Совет Министров УР.

среднемесячным доходом ниже прожиточного минимума были обеспечены специальными продуктами питания.

Организация отдыха и оздоровления детей в первой половине 90-х гг. постоянно находилась под угрозой срыва. Крупные промышленные предприятия, на балансе которых находились детские лагеря отдыха, не имели возможности их содержать. В помощи Правительства УР в 1994 г. нуждались 12 предприятий. Ситуация оставалась напряженной и в последующие годы: в 1995 г. не открылся лагерь “Красная гвоздика” АО “Буммаш”, в 1996 г. не открылись 2 лагеря АО “Ижсталь”. Резкое повышение стоимости путевок привело к значительному снижению контингента отдыхающих.

Сохранению базы стационарных оздоровительных учреждений способствовали Указ Президента РФ № 210 "О продлении действия президентской программы “Дети России” от 19 февраля 1996 года и Постановление Правительства УР №289, “О целевой программе организации летнего отдыха и занятости детей и подростков” от 23 апреля 1996 г. В Правительстве УР создана межведомственная комиссия по организации летней и зимней оздоровительной кампании. В 2002 г. в Удмуртии функционировали 30 стационарных загородных лагерей, а также 660 лагерей с дневным пребыванием на базе образовательных учреждений. Общее количество детей, охваченных организованными формами отдыха, выросло со 150 тыс. в 1996 г. до 270 тыс. в 2003 г.¹

Одним из самых острых вопросов в регионе стала выплата детских пособий, которая производилась на основании Федерального Закона №81 “О государственных пособиях гражданам, имеющих детей” от 19 мая 1995 г. Финансирование указанных выплат осуществлялось со значительными задержками и в неполном объеме, долг по пособиям на 1 января 1996 г. составил 105,4 млрд. руб.² Основными причинами такого положения были трудности в исполнении доходной части бюджетов всех уровней, недостаточное поступление средств из федерального бюджета. Правительством УР принят ряд решений, направленных на разрешение ситуации: погашение долга по выплате пособий включено в перечень защищенных текущих расходов бюджета, часть долга погашалась товарами детского ассортимента, продуктами питания, действовали безбумажные векселя, служившие гарантией оплаты в операциях между различными организациями. Все это отнимало много времени, но было одним из механизмов частичного решения проблемы. В 2001 г. государством были выделены значительные средства на погашение долгов по детским пособиям: из федерального бюджета было выделено 328,4 млн.рублей, из республиканского бюджета 178,2 млн. рублей.³ Выплата текущих пособий в последующие годы производилась без образования задолженности. Таким

¹ Государственный доклад о положении детей в Удмуртской Республике в 2003 г. – Ижевск, 2004. – С. 43.

² О мерах по погашению задолженности бюджета за 1994–95 гг. по выплате пособий гражданам имеющих детей : постановление от 28 мая 1996 г., № 230 / Гос. Совет УР.

³ Государственный доклад о положении детей в УР в 2001 г. – Ижевск, 2002. – С. 10.

образом, социальная политика в области прав материнства и детства в республике направлена на возвращение семье, имеющей детей, утраченных социальных гарантий, предоставляемых в предшествующий период.

В §3 “Организация социальной поддержки различным типам семей, имеющих детей” характеризуются региональные меры помощи и поддержки в отношении следующих категорий семей: молодая, многодетная, сельская семья.

Главным координатором и исполнителем программ помощи молодой семье выступает Государственный комитет по делам молодежи УР. Необходимость помощи молодой семье в новых условиях впервые была обозначена в Концепции “Семейная политика в Удмуртской Республике” в программе “Молодая семья”, утвержденной Постановлением Совета Министров УР 31 марта 1992 г. С 1996 г. в Удмуртии реализуется республиканская целевая программа “Молодежь Удмуртии”, включающая подпрограмму “Поддержка молодой семьи”. Программа стала важным ориентиром для разработки и реализации соответствующих программ в городах и районах республики. В 1997 г. принят Закон “О государственной молодежной политике в Удмуртской Республике”, в нем поддержка молодой семьи выделена в приоритетное направление государственной деятельности. Вместе с тем, республиканские мероприятия охватывают узкий круг молодежи, многие декларируемые права молодой семьи не реализуются или не соответствуют масштабам назревшей проблемы.

Одной из самых острых проблем молодой семьи является жилищный вопрос. Постановление Правительства УР № 144 “О социальной поддержке молодых семей в строительстве и приобретении жилья” 4 февраля 2002 г. предусматривало в бюджете республики средства для выдачи жилищных займов молодым семьям, работающим в бюджетной сфере. Однако в полную силу оно так и не заработало, количество молодых семей, воспользовавшихся кредитом за 2001-2003 гг. составило 894,¹ количество же заключенных браков в 2003 г. составило 11 129.

Многодетные семьи, лишившись поддержки со стороны предприятий и общественных организаций, оказались в наиболее тяжелом положении. Общее количество многодетных семей в республике сократилось с 1989 по 2001 гг. на 11 тысяч 417 семей (в 1989 г. – 30 547 семей, в 2001 г. – 19 130 семей). В соответствии с Постановлением Совета Министров УР №292 от 29 июля 1992 г. “О мерах по социальной поддержке многодетных семей” многодетная семья имеет право на льготы в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг, приема детей в детские дошкольные учреждения, бесплатного проезда детей в общественном транспорте, обеспечения лекарствами, питания в школе и др. Однако воспользоваться льготами могли лишь малообеспеченные семьи, имеющие совокупный ежемесячный доход ниже прожиточного минимума, в результате, значительная часть многодетных семей этой поддержки лишилась. В г. Ижевске в 1999 г. из 3858

¹ Об утверждении отчета об исполнении республиканской программы социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2003 год : закон УР : [принят 3 июня 2004 г., № 26-РЗ].

многодетных семей использовать право на льготы смогли 1965 семей (50,9%). Средств на реализацию льгот в республиканском и муниципальном бюджетах не хватало: в 2001 г. на коммунальные услуги льготы предоставлены лишь 30% семей, на газ – 17% семей, на топливо – 16% семей, на проезд – 65% семей.¹ Навести порядок с реализацией льгот призван Закон “О мерах по социальной поддержке многодетных семей” от 5 мая 2006 г., предусматривающий финансирование указанных выплат из республиканского бюджета в полном объеме.

Положение сельской семьи определялось общей социально-экономической ситуацией, сложившейся на селе вследствие реорганизации колхозов и совхозов, свертывания инвестиционной и финансовой поддержки АПК. Заработная плата работающих в сельском хозяйстве самая низкая по сравнению с зарплатой работников в других отраслях народного хозяйства. В условиях безработицы и безденежья роль личного подсобного хозяйства в жизни сельской семьи значительно выросла, удельный вес личных подсобных хозяйств в структуре производства продукции сельского хозяйства повысился с 44,6% в 1991 г. до 55,4 % в 2002 г.² В условиях социально-экономического кризиса, утраты организационно-досуговой деятельности на селе молодежь уезжает в город. Общий коэффициент рождаемости снизился с 16% в 1991 до 10,5% в 1997 г. Кризисные демографические тенденции в сельской местности проявляются более отчетливо. В Сарапульском районе за 1995-1999 гг. количество учащихся в школах сократилось с 4726 до 4476 человек, количество дошкольников соответственно, с 1648 человек до 1067 человек.³ В последние годы внимание к сельской семье в республике усилилось, принята Программа “Социальное развитие села до 2010 г.”, программа “Дети села”, направленная на выравнивание возможностей развития городских и сельских детей.

Анализируя исследованный материал, можно сделать вывод, что на республиканском и муниципальном уровне предпринимались меры, направленные на поддержку различных категорий семьи с детьми. Однако эффективность различных льгот, выплат, гарантий, как свидетельствовала практика, была низкой: либо из-за «мизерных» размеров выплат, либо из-за того, что они не были обеспечены достаточным финансированием. Кроме того, они были не адекватны тем негативным тенденциям, которые происходили в семье.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются выводы и предложения, связанные с формированием семейной политики в республике.

Результаты исследования свидетельствуют, что несмотря на усиление внимания к семье в последние годы, политика в отношении семьи в

¹ Текущий архив Министерства социальной защиты населения / Выступление Министра социальной защиты населения УР С.И. Андреевой 21 мая 2001 года.

² Удмуртская Республика в цифрах : 1999–2002. – Ижевск, 2003. – С. 16.

³ Программа социально-экономического развития Сарапульского района на 2001–2004 годы / Отдел экономики и ресурсов МО «Сарапульский район». – Сигаево, 2001. – С. 33.

республике четко не сформулирована и не охватывает необходимого комплекса практических мер. Принятые законодательные акты, регулирующие отношения семьи и государства, в основном, решают текущие задачи социальной защиты семей в кризисных условиях, медленно формируется комплексная правовая система, ориентированная на стратегию развития, способная вывести семью на активные позиции в обществе.

В связи с этим, важно законодательно определить функции государства по отношению к семье, сформулировать права и обязанности семьи в обществе, обеспечить единство семейной политики на федеральном и региональном уровнях, закрепить статус государственной семейной политики как самостоятельного направления государственной деятельности. На региональном уровне целесообразно укрепление структур органов власти, занимающихся проблемами семьи и семейной политики, создание республиканского научного центра по проведению экспертизы жизнедеятельности семьи, развитие общественных объединений, защищающих интересы семьи.

В ходе исследования был выявлен ряд проблем, требующих дальнейшего научного рассмотрения: формирование идеологии семейной политики, конфессиональный компонент семейной политики, дифференциация семейной политики в городской и сельской местности, особенности семейной политики в условиях полиэтничного региона.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Королев С. В. Три этапа региональной политики в России / С. В. Королев // Современные социально-политические технологии в сфере развития межрегиональных связей : материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. 2 февр. 2001 г. / сост. и общ. ред. Г. В. Мерзляковой. – Ижевск, 2002. – С. 77–79.

2. Королев С. В. Социальная защита пенсионеров и инвалидов накануне радикальных реформ / С. В. Королев // Современные социально-политические технологии в сфере формирования толерантного общественного сознания : материалы VII науч.-практ. конф. / отв. ред. Г. В. Мерзлякова, отв. за вып. И. А. Латыпов. – Ижевск, 2002. – С. 61–63.

3. Королев С. В. Социальная политика в деятельности правительства реформ (1992–1994 гг.) / С. В. Королев // Актуальные проблемы современной России. – Ижевск, 2003. – С. 362–367.

4. Королев С. В. Становление и развитие детского фонда в Удмуртии (конец 80-х –90-е гг.) / С. В. Королев // Шибановские чтения : материалы межвуз. науч.-практ. конф. / ФГОУ ВПО Ижевская ГСХА ; под общ. ред. В. С. Сорокиной. – Ижевск, 2004. – Вып. 2. – С. 87–95.

5. Королев С. В. Специфика положения молодежи на рынке труда : (на примере Удмуртской Республики в 1990-е годы) / С. В. Королев // Современные социально-политические технологии: проблемы теории и

общественной практики : всерос. науч.-практ. конф. 26 апр. 2005 г. : сб. науч. ст. УдГУ. – Ижевск, 2005. – С. 207–214.

6. Королев С. В. Обеспеченность семьи жильем как фактор семейной политики / С. В. Королев // Современные социально-политические технологии: проблемы теории и общественной практики : всерос. науч.-практ. конф. 26 апр. 2005 г. : сб. науч. ст. УдГУ. – Ижевск, 2005. – С. 62–67.

7. Королев С. В. Формирование региональной семейной политики в 1991-2006 гг. (на примере Удмуртской Республики) / С.В. Королев // Семья в России: Научный общественно-политический журнал. – 2007. - №1-2. – С. 123-131.

8. Королев С. В. Проблемы формирования региональной семейной политики (на примере Удмуртской Республики) / С. В. Королев // Вестник Поморского университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. – 2007. – Вып. 5. – С. 14–17.