

На правах рукописи

Фомченкова Валентина Ивановна

СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В РЕГИОНЕ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Специальность 24.00.04 - «Социальная структура, социальные институты и процессы»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва - 2004

Работа выполнена на кафедре прикладной социологии Московского государственного социального университета.

Научный руководитель:

кандидат философских наук, доцент Левин Алексей Иванович

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, доцент Гаранина Ольга Денисовна
кандидат социологических наук, доцент Путило Лидия Витальевна

Ведущая организация:

Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

\

Защита состоится 15 апреля 2004 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д.224.002.01 по защите диссертаций на соискание учёной степени кандидата социологических наук в Московском государственном социальном университете по адресу: Москва, ул. Вильгельма Пика, 4, кор. 2, зал диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного социального университета по адресу: Москва, ул. Лосиноостровская, 24.

Автореферат разослан 12 марта 2004 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета



Юдина Т.Н.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования.

Последние десятилетия XX века отмечены событиями, существенным образом изменившими современную социокультурную реальность. Россия пережила не только смену социально-экономического строя, но и интенсивные реформы социальных институтов. Трансформационные процессы непосредственным образом коснулись института семьи. В условиях, когда исторические процессы трансформации семьи, сами по себе протекающие болезненно и противоречиво, переплетаются с острейшими проблемами, вызванными социально-экономическим реформированием, семейная политика приобретает для российских условий особую значимость.

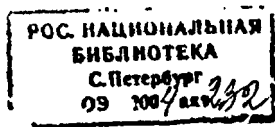
Общество заинтересовано в здоровой, активно функционирующей семье, способной выработать и реализовать собственную жизненную стратегию, обеспечить не только свое выживание, но и развитие, создавая тем самым условия для развития общества в целом.

В то же время в России семейная политика как система деятельности государства еще не сложилась, принимаемые в социальной практике меры не охватывают необходимого комплекса проблем и носят краткосрочный характер. В результате коренные интересы социального института семьи целенаправленно не учитываются.

В условиях социально-экономической и социокультурной нестабильности в России семейная политика должна быть направлена на создание благоприятного пространства для функционирования семьи, придание реформам «семейного аспекта», превращение семей в движущую силу проводимых преобразований. Будучи самостоятельным направлением государственной социальной политики, семейная политика в Российской Федерации выступает в качестве инструмента воздействия как на условия жизнедеятельности семьи, так и на ее функциональные характеристики и ценностные установки.

Задачей же социальной политики является усиление экономической и социализирующей функции семьи. Тем не менее семейная политика не может ограничиваться лишь поддержкой экономической самостоятельности семьи. Настоятельным требованием времени становится учет всех сторон деятельности семьи. Необходим и переход от политической декларативности к реальным мерам по осуществлению приоритетов и целей государственной семейной политики, который возможен при учете специфики каждого региона и каждой российской семьи.

Следует отметить, что осуществить такой переход возможно лишь в условиях, когда будет налажено взаимодействие всех структур власти, в чью компетенцию входит социально-правовая регуляция деятельности семьи. Семейная политика формируется как единство государственной концепции семейной политики, федерального законодательства, регулирующего правовые, экономические и социальные аспекты деятельности семьи, и региональной сис-



темы реализации основных направлений семейной политики. Семейная политика - это реализация обратной связи между конкретной семьей и органами государственной власти.

В этой связи чрезвычайную важность приобретает формирование семейной политики на уровне региона. Реализация задач политики в этом направлении невозможна без конкретной работы, направленной на улучшение деятельности семьи как социального института. Разделение полномочий между федеральными и местными уровнями власти позволяет решить многие проблемы семейной политики в Российской Федерации. В то же время следует отметить, что развитие региональной политики в отношении семьи тормозится из-за отсутствия нормативно-правовых документов, программ, кадров и научной разработанности данной проблемы. В связи с этим социологическое исследование семейной политики как комплекса мер, включающих в себя различные иерархические уровни, представляется актуальной и важной научной задачей, требующей пристального изучения с точки зрения социологии.

Степень научной разработанности проблемы. Работы, посвященные анализу семейной политики как раздела социальной политики, стали появляться в России в 80-е годы.

Среди наиболее значимых работ, которые послужили источниками для нашего исследования, можно выделить следующие направления:

- изучение российской семьи (А.И. Антонов, В.А. Борисов, А.Г. Вишневецкий, С.И. Голод, М.С. Мацковский, В.М. Медков, А.Б. Синельников; А.Г. Харчев, Л.В. Чуйко, Н.Г. Юркевич);
- современные вопросы трансформации жизнедеятельности семьи (А.И. Антонов, А.В. Артюхов, И.В. Бестужев-Лада, А.Г. Вишневецкий, Ю.А. Гаспарян, С.И. Голод, Т.А. Гурко, В.В. Солодников, А.Г. Харчев, В.С. Языкова и др);
- исследования, посвященные социальной политике и социальной сфере (В.И. Жуков, Г.Н. Карелова, Г.И. Осадчая, Е.И. Холостова, М.Пейн);
- анализ семейной политики (С.В. Дармодехин, Г.И.Климантова, Л.Хантрайз и Л.Ф.Хардинг).

Особенность современного этапа изучения семейной политики заключается в превалировании исследований этой проблемы на глобальном и федеральном уровнях. Только в последнее время стали появляться исследования, посвященные анализу регионального аспекта данной проблемы. Среди них можно выделить работы В.М. Закировой, Г.И. Осадчей, Н.П. Федоровой, Л.М. Потоловой и др.

Актуальность темы исследования и степень ее научной разработанности обуславливают выбор объекта и предмета диссертационной работы, ее цели и задачи.

Объектом исследования является семейная политика.

Предметом исследования выступают региональные особенности формирования социальной политики в отношении семьи.

Цель диссертационной работы - разработка предложений по формированию современной модели региональной семейной политики и методики оценки ее эффективности.

Поставленная цель предполагает решение следующих **задач исследования:**

- определение специфики семейной политики в условиях кризиса семейных отношений;
- выявление сущности семейной политики как раздела социальной политики государства;
- разработка теоретических оснований региональной семейной политики, отвечающей требованиям современности;
- оценка эффективности семейной политики на уровне региона (на примере г. Курска).

Научная новизна диссертационного исследования:

- систематизированы основные концептуальные модели семейной политики как основы разрешения кризиса семьи;
- определено место семейной политики в системе социальной политики государства;
- раскрыты особенности реализации целей и задач региональной семейной политики и уточнено ее содержание как комплекса мер, охватывающего все стороны жизнедеятельности семьи;
- предложена методика оценки эффективности семейной политики на уровне региона, включающая интегративные показатели социального, экономического и эмоционального благополучия семьи.

Методологической основой проведенного диссертационного исследования выступает структурно-функциональный подход, разработанный Э. Дюркгеймом, Р. Парсонсом, Д. Мертоном и другими классиками социологии и позволяющий проследить взаимосвязь различных элементов семейной политики и социальной структуры.

Кроме того, для решения задач исследования автором применялись системный, институциональный и деятельностный подходы. В системном подходе семья рассматривается как целостная система, включенная в социум как систему более высокого порядка. В институциональном методе семейная политика понимается как взаимодействие институтов различного уровня. Исследование теоретических предпосылок формирования региональной семейной политики проходит с учетом специфики деятельности органов, проводящих семейную политику на местном уровне.

Исследование данной проблемы включало в себя также анализ научных трудов отечественных и зарубежных авторов, нормативно-правовых документов, материалов конференций и симпозиумов, посвященных проблемам семейной политики.

Эмпирическую основу исследования составили результаты социологического исследования, проведенного автором диссертации на базе кафедры социологии и социальной работы Курского института социального образования (филиала) Московского государственного социального университета «Семейная политика на уровне региона и социальное самочувствие курских семей». В ходе исследования, проведенного осенью 2003 года, были опрошены 970 семей, проживающих на территории 18 избирательного округа г. Курска (2430 человек). Это позволило сделать ряд выводов, непосредственно относящихся к проблеме диссертационного исследования.

Также эмпирической основой явились статистические материалы ряда регионов Российской Федерации в целом и Курской области в частности.

На защиту выносятся следующие положения:

существующие подходы к состоянию института семьи («кризисный» и «прогрессистский») не могут полностью решить проблему соотношения кризиса семьи и роли семейной политики в его разрешении. Автор диссертации исходит из того, что необходимо учитывать эти подходы частично, и рассматривает кризис семьи как естественное следствие изменения культурных и социально-экономических условий ее существования.

семейная политика должна выступать в качестве самостоятельного направления социальной политики и обрести собственные институциональные признаки (идеологию, структуру управления, механизмы реализации, правовые и научные основы).

работоспособная модель региональной семейной политики должна служить связующим звеном между федеральным и «низовым» уровнями социальных отношений и охватывать в качестве объекта своей деятельности не только семьи, находящиеся в зоне социального риска, но и все семьи данного региона. Назрела объективная необходимость в передаче ряда функций государства в области семейной политики регионам.

методика оценки эффективности семейной политики на уровне региона включает комплексную функциональную оценку мониторинговых, статистических и социологических данных, позволяющих выявить социальное положение курских семей и мнение респондентов о семейной политике и социальной защищенности.

Теоретические и практические результаты диссертационного исследования могут быть использованы при определении основных принципов реформирования региональной семейной политики.

Материалы и выводы диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании ряда курсов и спецкурсов по социологии, семейству, социальной политике. Практическая значимость определена возможностью использования полученных результатов в качестве основы для региональной модели семейной политики.

Апробация работы. Результаты работы обсуждались на заседаниях кафедры социологии и социальной работы Курского института социального образования (филиала) МГСУ, на заседании кафедры прикладной социологии МГСУ, докладывались на международных и Всероссийских научных и научно-практических конференциях.

Структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы, включающего 174 названия (из них 12 на иностранных языках).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрываются значение и актуальность избранной темы, анализируется состояние ее разработанности в отечественной и зарубежной литературе, определяются цель и задачи исследования, указываются его методологические основы и теоретические источники, формулируются основные положения, составляющие научную новизну и практическую значимость работы.

В первой главе «Семья как объект семейной политики» анализируется современное кризисное состояние российской семьи как социального института.

В первом параграфе «Современная российская семья и ориентиры социальной политики» утверждается, что основополагающей предпосылкой для социологического анализа семейной политики в Российской Федерации и ее регионах является оценка возможности осуществления семьей как социальным институтом своих важнейших функций.

В ходе своей деятельности семья осуществляет ряд важных социальных функций, самоидентифицируясь при этом как социальный институт. Говоря о функциях семьи, следует иметь в виду влияние общества на семью, с одной стороны, и место семьи в обществе - с другой. Основными функциями семьи принято считать экономическую, репродуктивную, коммуникативную и регулятивную. Семья охватывает практически все сферы человеческой деятельности и поведения. Но современная ситуация развития семейных отношений как в России, так и в других странах позволяет говорить о ряде затруднений в выполнении семьей своих функций.

Представители двух противоположных методологических подходов - «кризисного» и «прогрессистского» - по-разному трактуют причины и последствия социального кризиса института семьи.

Так, А.И.Антонов, В.А.Борисов, С.В. Дармодехин, В.М. Медков, А.Б.Синельников и др. рассматривают современную семейную ситуацию в России как следствие глубокого кризиса семьи в результате длительных дестабилизирующих процессов, характерных для всех индустриально развитых стран.

Представители «прогрессистской» парадигмы (А.Г. Вишневский,

А.Г. Волков, С.И. Голод, А.Е. Дарский, М.С. Мацковский и др.) считают происходящие изменения семьи позитивными, эволюционными, обусловленными процессами развития общества. Негативные социально-демографические тенденции (падение рождаемости, рост разводов, неполных семей) расцениваются ими как не вызывающие особых опасений и объясняются временным характером трудностей адаптации семьи к быстро меняющимся условиям. В большинстве случаев современные тенденции оцениваются благоприятно, более того - как признак демократизации, либерализации семейных отношений, прогрессирующих в соответствии с модернизацией общества и связанных с ростом уважения прав и свобод личности в российском государстве.

Автор диссертации также рассматривает существующий кризис семьи как естественное следствие изменения культурных и социально-экономических условий ее существования. Экономические факторы, оказывающие неблагоприятное воздействие на функционирование данного социального института, представляются вторичными по отношению к общей тенденции нуклеаризации семьи в условиях формирующегося постиндустриального общества. Несмотря на то что кризис действительно «программируется» переходным состоянием между двумя типами общества, существует его специфика в российских условиях. В результате социальных реформ последнего времени отечественная семья во многом перестала быть саморегулирующимся институтом и, следовательно, не сможет преодолеть ситуацию кризиса самостоятельно. Социальная политика в отношении семьи в таком случае выступает органическим и необходимым фактором преодоления кризиса и минимизации социальных* потерь в результате перехода к новым социально-экономическим отношениям.

Воспитательный потенциал семьи, ее роль в социализации новых поколений значительно снизились и продолжают снижаться. Подавляющее большинство семей ориентируется на одного-двух детей, что, как известно, недостаточно даже для простого воспроизводства населения. Российское общество быстро стареет, резко сокращается рождаемость. Впервые в истории страны в 1992 году уровень рождаемости оказался ниже уровня смертности, и эта тенденция сохраняется в большинстве регионов. Негативные социальные последствия «демографической катастрофы в России» крайне отрицательно скажутся на социальном развитии общества в целом. Так, планируется, что в 2015 году количество пенсионеров в нашей стране превысит численность работающих. В современных условиях оказывается недостаточно внимания становлению семьи как основе репродукции нации, ее социальным проблемам, что не способствует развитию общества в целом.

Состояние института семьи требует принятия неотложных мер по его укреплению и развитию. Опыт мирового сообщества показывает, что институциональные проблемы семьи эффективнее решаются с помощью специально организованной государственной семейной политики. Ее общественная

значимость обусловлена специфическими проблемами семьи: необходимостью обеспечения взаимной адаптации государства и семьи, повышением ее роли в общественном развитии, а также оптимизацией деятельности социальных институтов в интересах семьи.

В нашей стране семейная политика как система целенаправленной государственной деятельности еще полностью не сложилась, принимаемые в социальной практике меры не охватывают необходимого комплекса проблем и носят краткосрочный характер. В результате интересы и запросы семьи как социального института учитываются недостаточно. В связи с этим актуальным является исследование проблем теории и практики государственной и региональной семейной политики, научная разработка ее целей, задач, принципов, направлений и механизмов осуществления;

Российская семья в рыночных условиях оказалась не способной адаптироваться к происходящим в обществе переменам. Ценности, привычные представления, стереотипы, менталитет, усвоенные людьми в течение десятилетий и столетий и сформированные в основном в традиционной семье, вошли в противоречия с так называемой либеральной идеологией государства.

Диссертант утверждает, что если российское общество не распалось окончательно и не деградировало полностью, это во многом потому, что в нем остался наиболее устойчивым и жизненным такой социальный институт, каким является семья. Очевидно, что семья как союз супругов и как союз родителей и детей остается, меняются только ее формы. Современная семья в своем движении и развитии проявляет множество различных форм отклонений от сложившихся образов и образцов. Нарастает плюрализация моделей нуклеарных семей. В семейно-брачных отношениях меняются ценности и ориентации, складываются разные формы и типы семей, что требует изменения ориентиров семейной политики.

Семейная политика является частью государственной социальной политики. Сама социальная политика до настоящего времени выступает вторичной по отношению к экономике и экономической политике. Тем самым социальная политика теряет свои главные цели и ориентиры, выдвигающие на первый план человека и семью и ставящие экономику на службу этим целям и ориентирам. Семейная политика еще не определила свой самостоятельный вектор в деятельности государства.

Во втором параграфе «Сущность и содержание современной семейной политики» раскрывается специфика семейной политики как социального института, ставящего своей целью преодоление кризиса семейных отношений.

Признавая системность существующего семейного кризиса необходимо учитывать его многофакторность. Часть факторов кризиса практически невозможно подвергнуть социальному влиянию через существующие социальные институты, но, в то же время, многие проблемы семьи могут быть

сняты или их острота снижена. Нам видится, что одним из определяющих факторов преодоления кризиса семейных отношений в России становится изменение ориентиров и внутреннего содержания национальной социальной политики в области семьи. Под термином «социальная политика» мы понимаем деятельность по управлению социальной сферой общества, которая призвана обеспечить жизнь и воспроизводство новых поколений, создать предпосылки для стабильности и развития общественной системы и достойной жизни людей.

Одним из немаловажных направлений социальной политики выступает семейная политика. Данный термин в отечественной научной литературе используется относительно недавно, с конца 80-х годов. Тем не менее теоретический спор вокруг наполнения этого термина реальным смыслом продолжается до сих пор. Более того, в связи с изменением места и роли государства в осуществлении социальной политики, дискуссия вокруг дефиниции «семейная политика» лишь обостряется.

В настоящее время понятие «семейная политика» в социологической литературе употребляется в двух значениях: в широком и узком. Семейная политика в широком смысле - это формирование отношений между семьей и обществом с учетом их многогранных связей. Семейная политика имеет два аспекта. С одной стороны, она определяет положение семьи в обществе и основные направления развития семейных отношений, которые имеют значение для каждого его гражданина в отдельности; с другой - разрабатывает основные направления и методы государственной и общественной деятельности, с помощью которой могут быть достигнуты поставленные цели. Оба элемента — задачи и методы решения — не могут быть выведены только лишь из потребностей семьи и ее особенностей, но должны учитывать и уровень развития общества в целом.

Семейная политика в узком смысле — всестороннее решение задач укрепления семьи, сохранения семейных ценностей, обеспечения ее многогранных интересов в процессе общественного развития с целью выработки мер, создающих семье условия для реализации ее функций.

В последние годы прослеживается тенденция выделения семейной политики в качестве относительно самостоятельного направления социальной политики, имеющего свою идеологию, структуры управления, основные формы, механизмы реализации, законодательную, кадровую, научную и информационную основы. Необходимость актуализации семейной политики на современном этапе диктуется неблагоприятными последствиями изменений структуры и функций семьи, которые были инициированы в ходе исторического развития: процессами интенсификации труда, урбанизации, распространения эгоцентрического подхода к семейным ценностям, что в совокупности и привело к кризису семьи как социального института.

Объектом семейной политики выступают семья как социальный институт и социальная группа, все без исключения семьи и каждая семья в от-

дельности. При этом решение проблем семьи изменяет ее роль в жизни общества и государства: она становится базовой подсистемой-общества, усиливаются ее посреднические функции во взаимоотношениях с другими социальными институтами и государством в целом, ее общественное и индивидуально-личностное значение.

Государственная семейная политика, отвечающая как современным требованиям международного сообщества, так и социально-экономической специфике российской действительности, в качестве ведущей ценности выделяет приоритет интересов личности над интересами семьи. В связи с этим предстоит определить подходы и создать механизмы, обеспечивающие правовые гарантии суверенитета личности и семьи, баланс семейных и общественных интересов (развитие соответствующего законодательства, обеспечение информационного пространства, создание общественных движений семей и др.).

Семейная политика, учитывающая баланс интересов личности, семьи и общества, базируется на следующих принципах:

1. Семья как главный элемент общества требует пристального внимания и защиты со стороны государства.
2. Каждый член семьи, независимо от возраста, пола, статуса и формы семейных отношений, имеет право на наиболее полную реализацию возможностей собственного развития.
3. Семейная политика направлена на развитие эгалитарных отношений в семьях.
4. Государство и государственные органы не подменяют семью в исполнении ее функций, а стимулируют ее к самостоятельному их выполнению.

Исходя из приведенных принципов диссертант выделяет следующие задачи семейной политики:

а) разработка нормативно-правовой базы регулирования деятельности государства в отношении семьи;

б) разграничение полномочий исполнительных органов власти в данной области;

в) разработка мер по укреплению и стабилизации института брака и семьи;

г) создание условий для экономической самостоятельности семей;

д) поощрение рождаемости, социальная защита от негативных воздействий, которые ведут к невозможности выполнения семьей своих функций.

Разделяя семейную политику на политику в «широком» и «узком» смыслах, мы считаем, что вопросы право-регуляционной деятельности должны находиться в компетенции федеральных органов, а реализация задач стабилизации института брака, семьи и социальной поддержки членов семей является задачей местных органов власти. В этих условиях теоретическая и методологическая неразработанность региональной семейной политики оказы-

васт негативное воздействие на социальную практику, существенно сдерживает становление и развитие социальной деятельности.

Существует множество способов государственно-правового воздействия на семенные отношения. Наиболее существенный из них — предоставление каждому участнику этих отношений возможности реализовать конкретные действия. Наряду с этим субъект права является носителем соответствующих обязанностей, благодаря выполнению которых реализуется это право. Так, родители, выполняя функции социализации, реализуют свои права на воспитание детей, и наоборот, невыполнение обязанностей влечет за собой нарушение соответствующего права. Сегодня семейное законодательство, в отличие от прежнего, делает приоритетными именно права, что в полной мере соответствует ст. 17 Конституции Российской Федерации, где подчеркиваются признание и гарантии прав и человека, и гражданина.

Основная задача региональных органов власти, согласно позиции диссертанта, заключается в организации системы социально-правового регулирования жизнедеятельности семьи с целью наиболее полной реализации ее собственных прав и возможностей осуществления основных функций. Важнейшую роль в этом играет система социальной защиты как одно из направлений семейной политики. В условиях демократизации общества и вновь формирующихся рыночных отношений, в условиях повышения цен на различные услуги актуальность социальной защиты семьи постоянно возрастает. К сожалению, в государственной семейной политике Российской Федерации, которая в обязательном порядке должна служить основой деятельности федеральных и региональных властей, до сих пор не предусмотрены меры, направленные на укрепление семьи как социального института, а поддержка малоимущих семей больше декларируется, чем осуществляется на практике. Между тем семья - социальная подсистема, органически взаимосвязанная с социальной системой, и ее укрепление и благополучие приводят к укреплению общества и, следовательно, к укреплению государства.

Именно при поддержке государства можно преодолеть те трудности, которые могут возникнуть в семьях в связи с различными жизненными обстоятельствами. Семья со своими проблемами может оказаться в тяжелых материальных и духовных ситуациях, для преодоления которых требуется постоянная социальная поддержка государства. При этом практика показывает, что степень нуждаемости семей в социальной поддержке различна, как различны и виды помощи, в которых они нуждаются.

Можно утверждать, что объектами социальной поддержки, как специфического направления семейной политики, должны являться не все семьи, а только те, которые не в состоянии самостоятельно справиться с возникающими в их жизни кризисными и проблемными ситуациями или справляются с ними с большим и чрезмерным напряжением, которое негативно сказывается как на всей семье, так и на отдельных ее членах. В соответствии с принципом subsidiarity социальной политики, задачей государственных

и местных органов по работе с семьями нам видится выявление тех семей, которые действительно нуждаются в социальной помощи. К определению объекта социальной поддержки в этом случае следует подходить избирательно, так как она должна быть адресована не все семьям, а только остро нуждающимся. Для этого необходим глубокий анализ проблем, наиболее актуальных для конкретных семей конкретного региона. Такой анализ может стать основой для реализации экономических, медицинских, психологических, образовательных и других программ, способствующих укреплению семьи и семейных отношений.

Во второй главе «Региональная семейная политика в решении проблем жизнедеятельности российской семьи» анализируются принципы и механизмы формирования региональной семейной политики.

Первый параграф'. «Методологические предпосылки формирования региональной семейной политики» констатирует, что без осуществления практической деятельности по социально-правовому и экономическому регулированию деятельности современной семьи невозможна реализация общегосударственной концепции семейной политики на региональном уровне.

Становление региональной семейной политики как самостоятельного направления государственной деятельности только начинается. Она не сложилась еще в стройную систему и представляет собой иногда разрозненные технологии и методы поддержки и защиты семьи. Крайне важно в процессе становления региональной семейной политики учесть все достижения развития методологии и теории, а также социальной практики как нашей страны, так и тех государств, где успешно функционируют методики защиты и поддержки семьи.

Основным недостатком существующей региональной политики в Российской Федерации следует признать низкий уровень правовой культуры законодательных органов регионов, слабую исполнительскую дисциплину административных органов, недостаток ресурсов для осуществления вмешательства в жизнь семьи. Такое положение отражает противоречие между приверженностью политиков функционалистской, утилитарной модели, которая влияет на принятие решений по проблемам семьи, и необходимостью признания факта изменчивости форм семьи, что может повлечь за собой утрату механизмов государственного контроля над осуществлением семьей своих функций.

Основными вопросами, связанными с построением эффективной региональной семейной политики, являются выработка критериев, по которым должна выстраиваться такая политика, методологическое и технологическое обеспечение работы с семьями, создание семье условий для реализации ею своих функций и достижения более высокого качества жизни.

Далеко не во всех соответствующих документах региональных органов власти последовательно отражена специфика семейной политики. Содержа-

ние проанализированных документов убеждает в том, что семейная политика понимается региональными органами власти, как правило, неправомерно широко: в ее предмет включаются вопросы, относящиеся к общесоциальным проблемам всего населения (здравоохранение, образование, культура, занятость и др.), без выделения специфического «семейного аспекта». В результате семейная политика утрачивает свой предмет и растворяется в других направлениях социальной деятельности. Практически во всех регионах понятия «семейная политика» и «политика в отношении семьи, женщин и детей» неправомерно отождествляются. Отметим, что первое понятие имеет более узкое значение и отражает только одно — «семейное» — направление социальной политики. Второе понятие по своему содержанию значительно шире и предполагает три самостоятельных направления политики — «семейную», «женскую» и «детскую».

Кроме того, изучив десятки региональных программ, посвященных проблемам семьи, женщин и детей, мы приходим к выводу, что они в большей степени нацелены на поддержку только социально уязвимых, остронуждающихся категорий семей: многодетных и неполных семей; семей с детьми-инвалидами; семей, в которых один или оба родителя — инвалиды; семей безработных, мигрантов и вынужденных переселенцев. Что касается семей, не обладающих признаками острой нуждаемости, то чаще всего они выпадают из поля зрения органов власти. По мнению диссертанта, объектом семейной политики должны быть все семьи региона.

Одна из стратегических целей семейной политики в ближайшей и среднесрочной перспективе - усиление адресности социальной поддержки семей. Создана необходимая нормативная база для реализации федеральных законов «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и «О государственной социальной помощи», заложивших правовую основу для предоставления гражданам государственных гарантий и адресной социальной защиты. Благодаря мерам по усилению адресности социальной помощи у регионов появляется возможность сконцентрировать средства для защиты наиболее социально уязвимых групп населения и семей, их материальной поддержки. Политика поддержки нуждающихся должна учитывать условия и факторы нуждаемости, в том числе трудовые доходы и иждивенческую нагрузку.

Наряду с федеральными гарантиями в регионах предусматривается дополнительная адресная поддержка наиболее нуждающихся семей. Так, в Краснодарском крае, Белгородской, Ленинградской, Нижегородской областях, г. Курске и Курской области таким семьям из местных бюджетов выплачиваются дополнительные социальные пособия с целью обеспечения прожиточного минимума.

Многие администрации регионов признают необходимость проведения семейной политики, однако в большинстве территорий меры в отношении

семьи принимаются без должного научного обоснования. Проблемы семейной политики не проработаны методологически с позиций ее предмета, учета соотношений с другими направлениями социальной политики. Регионы не владеют технологиями анализа положения семьи и методикой разработки целевых программ в интересах семьи.

Семейная политика в регионе - это целостная система государственных, общественных и частных мер экономического, нравственного, социального, информационно-пропагандистского и организационного характера, которая разрабатывается и реализуется органами законодательной и исполнительной власти области, а также органами местного самоуправления. Эта система мер направлена на улучшение жизнедеятельности семьи, поддержание социально приемлемого уровня жизни нетрудоспособных и создание условий экономически активным членам семьи для обеспечения благосостояния на трудовой основе. Важнейшим принципом семейной политики является принцип опоры на собственные силы, улучшение условий для реализации потенциала семьи и каждого ее члена.

Целью региональной семейной политики выступает организация системы социально-правового регулирования жизнедеятельности семьи для наиболее полного удовлетворения ею как собственных прав, так и возможностей осуществления основных функций. Предметом региональной политики являются все семьи региона. Необходимо различать тактические и стратегические цели семейной политики. Стратегической целью семейной политики, как отмечалось выше, является укрепление семьи как социального института. Эта цель наиболее полно выражается в упрочении семейного института и требует переориентации социальной жизнедеятельности семьи. Конкретизация этой стратегической цели — требование поддержки и поощрения со стороны общества и государства семей с несколькими детьми. Основной моделью семьи, поощряемой государством, должна стать полная семья не менее чем с двумя детьми. Ориентация на поддержку таких семей, не связанная с оказанием помощи в неблагоприятных условиях, конфликтных и стрессовых ситуациях, носящая долговременный характер, может в достаточной степени гарантировать упрочение семьи как социального института.

Тактические цели семейной политики вытекают из обозначенной выше стратегической задачи. Успешное их выполнение возможно лишь при создании условий для решения семьями их жизненных проблем, преодоления трудностей, возникающих на различных стадиях жизненного цикла семьи. Также оптимальным представляется создание условий для самостоятельного существования семьи как социального института и малой группы. Однако в условиях острого кризиса финансирования социальных проектов и программ внимание будет уделяться только тем семьям, внутренний потенциал которых не позволяет им своими силами справиться с жизненными затруднениями, нуждающимся в оперативной экономической, социальной и психологической помощи со стороны специализированных социальных служб.

С учетом складывающихся в России приоритетов социальной политики и экономической ситуации главным источником финансирования семейной политики на уровне региона должен выступать местный бюджет. Но для целого ряда видов регулятивной деятельности в отношении семьи необходимым условием становится его федеральный компонент. Это относится в первую очередь к генеральным проблемам семейной политики (определение приемлемой для государства модели семьи, семейных отношений, создание условий для роста материального благополучия граждан, просветительско-воспитательные программы для подрастающего поколения и др.).

Законодательное регулирование региональной семейной политики в условиях разделения полномочий между федеральными и местными органами власти осуществляется на уровне областной Думы, а исполнительным органом выступает правительство области, формируя комитет по семейной политике. В деятельности подобного комитета на равных основаниях необходимо участие экономистов, правоведов, социологов, врачей, работников образования. Важнейшей задачей подобного органа в регионах нам видится организация системы оценки экономической и социальной эффективности предлагаемых мер.

Во втором параграфе «Оценка эффективности социальной политики в отношении семьи: методика социологического анализа на примере г. Курска» обосновывается методика оценки эффективности семейной политики на региональном уровне и анализируются результаты проведенного диссертантом социологического исследования.

Диссертантом предлагается, методика оценки эффективности семейной политики, получившая условное наименование «функциональной». Она исходит из предпосылки о том, что факторы социального воздействия на семью разделяются на две группы: нерегулируемые и регулируемые. К нерегулируемым относятся исторически сложившаяся модель семьи, тип демографического воспроизводства населения, степень нуклеаризации семьи и ее социальная мобильность. Социально-политическое воздействие на эти показатели неэффективно или же лонгировано во времени.

Регулируемые показатели, в свою очередь, можно разделить на следующие категории:

А. Экономические:

1. Средства, затрачиваемые государственной системой на семейную политику (показатель аппарат/деятельность).
2. Показатели деятельности семьи (благополучие семьи, уровень накоплений, затраты на еду, жилье, бытовые расходы, покупательная способность).

Б. Социальные.

1. Способность семьи выполнять функции социализации
2. Выполнение воспитательной функции.

3. Внутрисемейная подготовка подрастающего поколения к будущей семейной жизни.
4. Готовность семьи к производительной и экономически самостоятельной жизни.

В. Эмоциональные:

1. Общее отношение к институту семьи (готовность к заключению брака и рождению детей).
2. Ощущение заботы со стороны государственных органов власти.
3. Ощущение морального удовлетворения от семейной жизни.

Необходимая для оценки эффективности семейной политики информационно-аналитическая база формируется по результатам социального мониторинга территории, опирающегося на репрезентативную социальную и территориальную выборки. Мониторинг дает возможность оценить параметры социальных процессов и эффективность семейной политики как с объективной стороны - с использованием статистических показателей, предоставляемых соответствующими административными структурами, так и с субъективной точки зрения - использование данных социологических опросов, являющихся неотъемлемой частью социологического мониторинга и позволяющих диагностировать и прогнозировать общественное мнение жителей города и их отношение к местной и федеральной политике в отношении семьи.

Эмпирическая проверка предложенной методики осуществлена двумя способами. Во-первых, подвергнуты анализу статистические данные и результаты многолетнего мониторинга семьи в г. Курске. Во-вторых, использованы данные социологического опроса проведенного диссертантом в 2003 году.

Результаты исследования позволяют констатировать наличие устойчивой тенденции к уменьшению численности населения вообще и особенно сельского. За последние четыре года область потеряла 54,5 тысячи человек, в том числе населения г. Курска уменьшилось на 9,8 тысяч. В Курске и Курской области существует заметное превышение количества женщин над количеством мужчин (к 2002 году оно достигло 98,7 тысяч человек). Статистические и мониторинговые исследования показывают снижение брачности населения и увеличение количества разводов. Значительно повышается количество разводов, показатель же брачности будет постепенно снижаться, что связано с общим снижением количества репродуктивного населения. В то же время приведенный к единицам на тысячу населения этот же показатель демонстрирует большую стабильность. Большое количество разводов приводит к тому, что неполные семьи становятся действительно массовым явлением.

Важнейший показатель социальной стабильности семьи как института, с нашей точки зрения, представляет собой ее материальная обеспеченность. В целом, Курская область является типичной для центральных аграрных ре-

гионов нашей страны: низок ее индустриальный потенциал и высока зависимость от федеральных трансфертов и конъюнктуры цен на минеральные ресурсы (железную руду) и электроэнергию. В связи с этим средняя покупательная способность курян достаточно низка и уступает лишь чисто аграрным регионам России. Тем не менее численность населения, имеющего доходы меньше прожиточного минимума, медленно, но снижается: с 1999г. по 2002 г. - с 37,8% до 35,9%.

По итогам 2002 года в области - около 30 тысяч малообеспеченных семей, в том числе 10,1 тысяч многодетных семей, 5,3 тысяч семей, воспитывающих детей-инвалидов, 2311 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На территории г. Курска проживают 41246 семей с несовершеннолетними детьми, из них 3375 многодетных семей, в которых воспитываются 12564 ребенка, 3569 одиноких матерей, 5998 семей, потерявших кормильца, 2115 семей, воспитывающих детей-инвалидов, 692 ребенка - сироты.

Сложившаяся модель нуклеарной семьи индустриального типа развивается в Курске в жестких социально-экономических условиях, что не способствует эффективному исполнению ею основных функций (прежде всего, репродуктивной). Низкий уровень материального обеспечения семейной политики и отсутствие органов специализированного управления также не способствуют преодолению кризиса семьи как социального института

Для оценки эффективности семейной политики в описываемом регионе был произведен сбор количественной и качественной информации. В качестве выборки в исследовании участвовали граждане, проживающие на территории 18 избирательного округа г. Курска, население которого составляет 15037 человек, проживающие в центральной части г. Курска. В опросе участвовали 970 семей (2430 человек).

Исследование проводилось осенью 2003 года. Сбор информации проводился методом опроса (анкетирования), что дало возможность привлечь большое количество респондентов. В исследовании приняли участие 1667 женщин и 763 мужчин. Большинство респондентов живут в семьях из двух (24,6 %), трех (28%) или четырех человек (26,3 %). 73,8% семей относится к полным и 26,2% к неполным. Почти в половине семей есть иждивенцы (в 40,4% случаев). Из них в 27,6% семей живут пенсионеры и в 12,8% - иждивенцы. Неравномерно распределились исследованные семьи и по количеству детей. В 37,8% семей - один ребенок, в 25,8% в семьях или нет детей, или же они уже достигли совершеннолетия, в 22,7% случаях в семье двое детей. Остальные семьи можно отнести к многодетным.

Выяснилось, что большая часть опрошенных (44,6%) считает, что в идеальной семье должно быть не менее трех детей. В то же время наблюдается резкое противопоставление между идеализированными представлениями о семье и реальными планами рождения ребенка. В этом случае большинство

считает необходимым иметь в семье не более 2 детей (42,4%) или же вообще одного ребенка (35,1%).

Ряд вопросов анкеты предназначался для выявления социально-экономического самочувствия семей. Анализ ответов на данный блок вопросов позволил сделать ряд любопытных выводов и наблюдений. 42,1% опрошенных считают свои личные доходы средними, 15,2% уверены, что их доходы выше среднего, и 42,7% респондентов оценили уровень собственного материального благополучия как неблагоприятный. При оценке семейного благополучия куряне еще более пессимистичны: 50,2% из них считают, что доход их семьи ниже среднего, 37,3% - что доход семьи достигает среднего уровня, только 15,2% оценили доход семьи как высокий. 42,4% семей считают свои жилищные условия плохими, 35,5% - средними и всего 22,1% - хорошими.

Оценивая условия своей жизни, респонденты нашего социологического исследования наибольшее удовлетворение ощущают от взаимоотношений в семье (38,7%), обеспечения одеждой (45,3%), продуктами питания (38,6%). Неудовлетворительно оценили опрошенные жизнь в целом (41,8%), досуг (32,1%), собственную работу (43,2%) и состояние здоровья (35,8%).

Опрос показал, что наиболее острыми социальными проблемами для семей г.Курска продолжают оставаться вопросы экономического характера. Людей волнует нехватка денег, качество жилья, проблемы с транспортом и теплом. В то же время необходимо выделить общую тенденцию, характерную для общественного мнения в Российской Федерации. В последнее время граждан беспокоит состояние их здоровья и здоровья ближайших родственников. Исследование LLH (Условия жизни, образ жизни и здоровье) показывает, что за период с 1993г. по 2003 г. собственное здоровье в «карте тревожности» россиян сместилось с пятнадцатого на первое место. Не составляет исключения в данном случае и позиция курян. В ответах респондентов о социальных проблемах фактор здоровья оказался на втором месте (34,6%).

Ответы респондентов, касающиеся проводимой федеральными и местными органами власти социальной политики, показал следующее. Большая часть опрошенных высказала неудовлетворенность осуществляемой социальной политикой. В то же время большая часть участников опроса считает, что наиболее значительную социальную помощь российской семье оказывают президент (24,5%) и областная администрация (20,4%), а наименьшую - округ (4,5%) и меценаты (2,6%).

Можно констатировать, что в общественном мнении сложилось отрицательное отношение к существующей модели семейной политики. Такое отношение коррелирует с низкой эффективностью региональной семейной политики (предпоследнее место по шкале эффективности), выявлено нами в ходе эмпирического исследования. Низкая эффективность региональной семейной политики определяется следующими обстоятельствами:

- недостаточным федеральным финансированием программ семейной политики;
- неразработанностью региональной концепции семейной политики;
- отсутствием специализированных областных и городских комитетов по делам семьи;
- снижением численности населения города и области, большим количеством разводов;
- снижением рождаемости и количества детей в семьях (в большинстве курских семей 1-2 ребенка, во многих семьях проживают иждивенцы; ежегодно в Курской области становятся инвалидами 25 тысяч человек, количество пенсионеров близко к числу работающих);
- невысоким уровнем доходов курских семей (большинство курян не чувствуют себя в материальной безопасности; в наиболее тяжелом положении находятся пенсионеры, работники бюджетной сферы, неполные семьи, семьи, воспитывающие детей-инвалидов);
- отсутствием программ строительства доступного жилья, системы ипотечного кредитования.

Такое отношение коррелирует с низкой эффективностью региональной семейной политики (предпоследнее место по шкале эффективности), выявлено нами в ходе эмпирического исследования. Низкая эффективность региональной семейной политики определяется следующими обстоятельствами:

- недостаточным федеральным финансированием программ семейной политики;
- неразработанностью региональной концепции семейной политики;
- отсутствием специализированных областных и городских комитетов по делам семьи;
- снижением численности населения города и области, большим количеством разводов;
- снижением рождаемости и количества детей в семьях (в большинстве курских семей 1-2 ребенка, во многих семьях проживают иждивенцы; ежегодно в Курской области становятся инвалидами 25 тысяч человек, количество пенсионеров близко к числу работающих);
- невысоким уровнем доходов курских семей (большинство курян не чувствуют себя в материальной безопасности; в наиболее тяжелом положении находятся пенсионеры, работники бюджетной сферы, неполные семьи, семьи, воспитывающие детей-инвалидов);
- отсутствием программ строительства доступного жилья, системы ипотечного кредитования.

В результате анкетирования и интервью выявлены такие негативные факторы, как падение общего интереса к институту брака, увеличение рентной установки на семью, увеличение количества неформальных браков и либерализация отношения к таким союзам. Население плохо осведомлено о правовых документах федерального и местного уровня, регулирующих се-

мейные отношения, семьи не чувствуют поддержки со стороны региональных властных структур.

В связи с этим существующие направления и содержание региональной семейной политики требуют уточнения и значительной корректировки. Объектом региональной семейной политики должна стать не только «трудная» семья, но и семья благополучная, трудоспособная, самостоятельно функционирующая. Именно такая семья может стать поддержкой обществу и государству, определяющим фактором возрождения страны.

В заключении подводятся итоги работы и делается ряд теоретических и практических выводов.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Фомченкова В.И. Государственная семейная политика Российской Федерации и ее развитие в современных политических условиях // Социальная работа в 21 веке: Междун. научн.-практ. конф. Курск, 28-29 мая 2002.-Курск, 2002.-О2 пл.
2. Фомченкова В.И. Современное состояние семьи в зеркале государственной политики // Россия. Духовная ситуация времени: Науч.-теорет. гуманитарный журнал.-2002.-№ 1-2(13-14). - 0,75 пл.
3. Фомченкова В.И. Изменение подходов к российской семейной политике в современных демографических условиях // Россия. Духовная ситуация времени: Науч.-теорет. гуманитарный журнал.-2002.-№3-4(15-16). - 0,25 пл.
4. Фомченкова В.И. Зарубежный опыт формирования модели семейной политики как основа региональной политики социальной защиты семьи // Россия. Духовная ситуация времени: Науч.-теорет. гуманитарный журнал. - 2003. - №1-2. - 0,5 пл. (в соавт.)



Сдано в набор 20.02.2004г. Подписано в печать 04.03.2004
Формат 60x84 1/16. Бумага Айсберг. Объем 1,0 усл. печ. л.

Гарнитура Тайме
Тираж 100экз.Заказ 128

Лицензия ИД№03838
Издательство ООО «Учитель»
305004 г.Курск,ул.Садовая.31

10799