

С. А. Готов*

Европейская социальная хартия о государственной семейной политике и российская практика

Аннотация. Рассматриваются проблемы экономического положения семей (домохозяйств), связанные с неустойчивостью экономической ситуации в Российской Федерации. Проводится анализ положений Европейской социальной хартии, касающихся защиты экономической, правовой и социальной защиты семейной жизни путем выплаты социальных, семейных пособий, предоставления налоговых льгот и освобождений, жилья, помощи молодым семьям; обеспечения равных возможностей лицам, имеющим семейные обязанности. Обращается внимание как на тенденции рождаемости и динамики зарегистрированных браков в России, связанные с «демографическими волнами», восходящими к потерям в годы войны, так и на факторы (актуальные и для России, и для других развитых стран), имеющие отношение к традиционным жизненным укладам и влияющие на семейные традиции, но не нашедшие прямого отражения в тексте Европейской социальной хартии. Приводятся статистические данные рождаемости в России как в хронологическом, так и в региональном разрезе, рассматривается их связь с различными факторами, влияющими на рождаемость.

Ключевые слова: Европейская социальная хартия, Российская Федерация, государственная семейная политика, экономическое положение семьи, социальная защита семьи, демографические волны, семейные традиции, рождаемость в России, рождаемость и экономика, рождаемость и традиции, бэби-бум мигрантов.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.78.5.147-152

1. По меньшей мере 14 статей из 31 Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. касаются семьи, материнства, отцовства и детства, государственной политики в этой сфере. Четыре из них непосредственно определяют эту политику в качестве прав и принципов¹:

— ст. 4. Все работники имеют право на справедливое вознаграждение за труд, обеспечивающее им и их семьям достойный уровень жизни;

— ст. 16. Семья, как основная ячейка общества, имеет право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту для обеспечения ее всестороннего развития;

— ст. 19. Работники-мигранты, являющиеся гражданами одной из Сторон, а также их семьи имеют право на защиту и помощь на территории любой другой Стороны;

— ст. 27. Все лица с семейными обязанностями, работающие или желающие поступить на работу, имеют на это право, не подверга-

¹ Согласно ч. I Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г., Стороны (а это государства — члены Совета Европы) признают в качестве цели своей политики, которую они будут осуществлять всеми надлежащими средствами как национального, так и международного характера, создание условий, обеспечивающих эффективное осуществление этих прав и принципов.

© Готов С. А., 2017

* Готов Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Международного юридического института
glotov_rgsu@mail.ru
127427, Россия, Москва ул. Кашенкин Луг, д. 4

ясь дискриминации и по возможности без создания коллизии между своей работой и семейными обязанностями.

Речь идет о правах и принципах как первого поколения (ст. 4, 16, 19), так и второго поколения (ст. 27 появилась в пересмотренной редакции Хартии 1996 г.).

К сопутствующим статьям Хартии, также оказывающим существенное влияние на «правовое обрамление» государственной семейной политики, можно отнести:

- ст. 7. Дети и молодежь имеют право на особую защиту от физических и моральных рисков, которым они подвергаются;
- ст. 8. Работающие женщины в период материнства имеют право на особую защиту;
- ст. 12. Все работники и их иждивенцы имеют право на социальное обеспечение;
- ст. 13. Каждый, не имеющий достаточных средств, имеет право на социальную и медицинскую помощь;
- ст. 17. Дети и молодежь имеют право на надлежащую социальную, правовую и экономическую защиту;
- ст. 18. Граждане любой из Сторон имеют право заниматься на территории любой другой Стороны всякой приносящей доход деятельностью на равных основаниях с гражданами этой Стороны, за исключением ограничений, вызванных вескими экономическими или социальными причинами;
- ст. 20. Все работники имеют право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола;
- ст. 26. Все работники имеют право на защиту своего достоинства в период работы;
- ст. 31. Каждый имеет право на жилье.

2. Российская Федерация в 1996 г. вступила в Совет Европы, подписала и ратифицировала все основополагающие конвенции Совета Европы, в том числе Европейскую социальную хартию (пересмотренную) 1996 г. Подписание Хартии состоялось в 2000 г., а ратификация — только спустя 9 лет, в 2009 г.

Хартия — весьма сложный документ и не легкий в исполнении, его справедливо называют социальной конституцией объединенной Европы. Она содержит и механизм контроля за исполнением, чем занимаются Комитет министров Совета Европы и национальные правительства и парламенты (Россия направила несколько докладов в Комитет министров Совета Европы по вопросам исполнения социальных прав, включая право на труд, профобразование и т.д.).

3. Непосредственно в сфере защиты семьи Совет Европы на основании Европейской социальной хартии требует от государств — членов Совета Европы (устанавливает стандарты):

- обеспечить необходимые условия для всестороннего развития семьи как основной ячейки общества (для начала, конечно, следует признать, что она является в данной стране таковой);
- содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни (путем выплаты социальных, семейных пособий, предоставления налоговых льгот и освобождений, предоставления жилья², помощи молодым семьям и др.);
- обеспечить равные возможности и равное обращение работающих мужчин и женщин с семейными обязанностями, а также работников с семейными обязанностями (в том числе поступать на работу и сохранять работу для таких лиц, оказывать содействие в их профориентации и профподготовке; улучшать условия труда и социального обеспечения и развивать государственные и частные социальные службы, детские сады);
- совершенствовать национальное законодательство в области социальной защиты семьи (право на отпуск по беременности и родам, отпуск по уходу за ребенком, его продолжительность, льготы для семейных лиц в коллективных договорах, запрет на увольнение, если причиной являются семейные обязанности и т.д.).

² Речь идет (в соответствии со ст. 33 Хартии): а) о содействии доступности жилья, отвечающего должным требованиям; б) в отношении членов семьи и доступности цен на жилье (в том числе тех семей, которые не имеют для этого средств); применительно к российским семьям это прежде всего договор социального найма жилья, когда семья оплачивает муниципалитету коммунальные платежи и 6—8 % амортизационных расходов на будущий ремонт жилья.

Как известно, большинство указанных выше положений (норм, принципов) присутствует в российском законодательстве и работает. Однако это не означает, что здесь нет возможности для совершенствования, в том числе за счет средств федерального и региональных бюджетов.

4. Особая тема, в том числе весьма актуальная и для Российской Федерации, — защита семей работников-мигрантов. Актуальность этой темы растет и на Западе в связи с массовым притоком мигрантов (1 500 000) в Европу. В Россию прибывают в основном мигранты из Украины и других бывших республик СССР. Многие из них, как известно, прибывают с семьями.

Требования к организации работы с ними четко прописаны еще в первой версии Европейской социальной хартии 1961 г. (ст. 19). Они звучат так: «Работники-мигранты, являющиеся гражданами одной из Сторон, а также их семьи имеют право на защиту и помощь на территории любой другой Стороны».

5. В первом полугодии 2016 г. число зарегистрированных браков снизилось на 12 %, а число разводов увеличилось на 2 % по сравнению с тем же периодом 2015 г.³

Тенденции снижения и увеличения числа рождений достаточно последовательно повторяют изменения в числе зарегистрированных браков, хотя они формируются на фоне сохранения довольно высокого удельного веса родившихся у женщин, не состоящих в зарегистрированном браке, и периодического роста числа регистрируемых разводов.

Снижение числа родившихся в 1990-х гг. происходило одновременно со значительным снижением числа зарегистрированных браков на фоне спада демографической волны: возраста наибольшей брачной и репродуктивной активности достигали относительно малочисленные поколения родившихся во второй половине 1960-х гг. — первой половине 1970-х гг. (дети родителей, рожденных в годы Великой Отечественной войны). Число зарегистрированных браков опустилось до минимального значения — 849 тыс. в 1998 г., а впоследствии

стало расти на фоне подъема очередной демографической волны — брачного возраста начали достигать многочисленные поколения родившихся в 1980-е гг. Наибольшее число браков — 1 316 тыс. — было зарегистрировано в 2011 г. В целом за период 1998—2011 гг. число заключенных браков увеличилось на 55 %. Отклонения от тенденции роста отмечались только в 2004 и 2008 гг.

6. В 2012—2015 гг. вновь преобладала тенденция сокращения числа зарегистрированных браков. В 2015 г. было зарегистрировано 1 139 тыс. браков (без учета Крымского федерального округа), что на 13,5 % меньше, чем в 2011 г., и на 5,5 % меньше, чем в 2014 г. С учетом данных по Крымскому федеральному округу число зарегистрированных браков составило 1 161 тыс., уменьшившись на 5,3 % по сравнению с 2014 г.

В январе-июне 2016 г. снижение числа зарегистрированных браков продолжилось — оно сократилось на 51,3 тыс., или на 11,8 % по сравнению с тем же периодом 2015 г. (383,6 тыс. против 434,9 тыс. без учета Крымского федерального округа). В Крымском федеральном округе число зарегистрированных браков снизилось на 15,7 % (6,8 тыс. против 8,1 тыс.), а в России с учетом Крымского федерального округа — на 12,9 % (390,4 тыс. против 443,0 тыс.).

7. На фоне снижения числа заключенных браков число зарегистрированных разводов оставалось сравнительно стабильным, колеблясь в основном в пределах от 650 тыс. до 700 тыс. в год. Наибольшее число разводов зарегистрировано в 2002 г. — 854 тыс. К 2005 г. оно сократилось до 605 тыс., а в последующие годы то возрастало, то вновь снижалось. В 2015 г. зарегистрировано 604 тыс. разводов (без учета Крымского федерального округа), что на 83 тыс., или на 12 %, меньше, чем за 2014 г. В январе-июне 2016 г. число зарегистрированных разводов в России (без учета Крымского федерального округа) увеличилось на 5,7 тыс. (на 2,0 %), по сравнению с аналогичным периодом предшествующего 2015 г., составив 293,0 тыс. против 287,3 тыс. В Крымском феде-

³ В наше время Европа и Америка столкнулись не только с кризисом семьи, но и с «эпидемией» одиночества. В России половина женщин — одинокие, а число невест превышает число женихов на 10 млн. См.: *Соболевский А.* Революция семьи не за горами // *Московский комсомолец*. 2017. 20 февр.

ральном округе число разводов увеличилось на 10,3 % (3,7 тыс. против 3,4 тыс.), а в России с учетом Крымского федерального округа — на 2,1 % (296,7 тыс. против 290,7 тыс.)⁴.

8. На состояние российской семьи влияют многие факторы, в том числе не связанные с верой, традициями и т.п. Европейская социальная хартия сосредоточена в основном на социально-экономических факторах, которые применительно к России выглядят следующим образом:

- а) замедление темпов экономического роста страны с 2012 г., «нулевой», а затем и «отрицательный рост» валового внутреннего продукта РФ (ВВП РФ) — 3,5 % в 2016 г.;
- б) снижение доходов населения, массовая бедность (население с низкими доходами по данным Всемирного банка в России составляет 40 %)⁵;
- в) ухудшение материального положения семьи, сокращение доходов российских домохозяйств с 12 000 до 10 300 долл. США (2016 г.) (по данным ежегодного исследования GlobalWealthReport по заказу швейцарского банка «CreditSuisse»⁶). В то же время в периоды экономических кризисов, когда «вокруг все трясет», по статистике Банка России, люди откладывают вдвое большую часть доходов, чем в «спокойное» время. Если в 2010—2013 гг. семьи в России в среднем внесли на счета 7—8 % дохода, в 2009 и 2014 гг. норма сбережений подскакивала

до 15—18 %. В целом сегодня на депозитах банков России находится два федеральных бюджета страны (25 трлн руб.⁷);

- г) значительная (если не сказать больше) разница в развитии регионов, их материальном положении. Известно, что с 1998 по 2014 г. наибольший валовой национальный продукт фиксировался в Москве, а наименьший — в республиках Ингушетия, Калмыкия, Алтай, Тыва⁸, что, конечно, сказывается на состоянии домохозяйств, семей.

Валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения субъектов Российской Федерации также существенно разнился. В 1998 г. наименьший показатель был зафиксирован в Республике Ингушетия — 3,4 тыс. руб., наибольший — в Тюменской области — 58,6 тыс. руб. (разница в 17 раз). В 2014 г. ВРП на душу населения в Чеченской Республике составлял 104 тыс. руб., в Ненецком автономном округе — 4 252 млн руб. (разница уже в 41 раз);

- д) нарастают трудности в исполнении региональных бюджетов российских территорий, что в дальнейшем будет еще больше негативно влиять на социальную ситуацию, а в дальнейшем сокращению будут подвергаться сами социальные расходы. По итогам 2015 г. наибольший среднедушевой доход населения (в месяц) отмечен в Ненецком автономном округе — 70 377 руб., в Ямало-Ненецком АО — 62 530 руб., в Москве — 61 586 руб., на Чукотке — 56 767 руб.;

⁴ Реальная статистика браков и разводов в России. URL: <http://fastlife.su/blog/eksperty/realnaya-statistika-brakov-i-razvodov-v-rossii/>.

⁵ По оценке Всемирного Банка, население с низким уровнем доходов — это люди, не имеющие 10 долл. США в день на содержание. Таковых в России 40 %. В условиях экономического кризиса российским властям все сложнее финансировать социальные расходы, обеспечивать рабочими местами население, выделять массовые трансферты и субсидии. См. подробно: Пути становления всеобъемлющего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование : Доклад группы Всемирного банка, 2016. 216 с.

⁶ Согласно оценкам «Credit Suisse», в 2016 г. на 10 % самых обеспеченных российских домохозяйств приходится 89 % всех семейных активов. Для сравнения, в США 10 % самых богатых домохозяйств владеют 78 % активов, в Китае — 73 %. В исследовании также отмечается, что 28 млн россиян живут за чертой бедности. Размер их активов не превышает 248 долл. США. По этому показателю Россия находится между Индонезией (30 млн) и Эфиопией (27 млн). См. подробно: *Седлов Д., Аликина Е.* Российские миллиардеры богатеют, а Россия — наоборот // РБК Деньги. 29 ноября 2016 года. URL: <http://money.rbc.ru/news/583469339a7947f801d7631b>.

⁷ Годы неравных возможностей // Аргументы недели. Кубань. № 7(549). 2017. 22 февр.

⁸ См.: Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации. Аналитический доклад Совета Федерации / Изд. Аналит. упр. Аппарата Совета Федерации. М., 2016.

ж) массовая закредитованность населения (40 млн человек) и невозможность уплаты процентов по долгам одним из супругов также являются причиной многих разводов, распада семьи. Наименьшие показатели доходов населения зафиксированы в Республике Калмыкия — 13 261 руб., Республике Ингушетия — 13 727 руб., Республике Крым — 14 724 руб., в Севастополе — 14 767 руб., в Республике Тыва — 15 127 руб. в месяц. Опять-таки это влияет на положение семей.

9. Как видно из приведенных данных, линейная зависимость между ВРП субъекта Российской Федерации и показателями рождаемости отсутствует. Очевидно, на семейные отношения накладывается влияние и других (неэкономических) факторов — национальных традиций преобладающего в конкретном регионе населения и в целом сохранения традиционного жизненного уклада.

Подобное явление отмечается и в Европе, и в США. В Германии у матерей немецкого происхождения в среднем 1,4 ребенка; у женщин иностранного происхождения этот показатель превышает 1,9. Другое исследование показало, что в США 23 % родов приходится на женщин иностранного происхождения, хотя мигранты составляют лишь 14 % населения. Между тем «бэби-бум» долго не длится: второе поколение мигрантов, как правило, уже следует детородным привычкам принимающих стран⁹.

10. Однако факторы, связанные с традиционными жизненными укладами и их влиянием на семейные традиции, не нашли прямого отражения в тексте Европейской социальной хартии. Проблемы, касающиеся этнических меньшинств, рассматриваются в Хартии прежде всего применительно к защите работников-мигрантов от дискриминации (ст. 19 Хартии), а вопросы, связанные с традициями коренных народов Европы, в той или иной мере регла-

ментируются иными документами Совета Европы, прежде всего Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств (№ 157, вступила в силу 01.02.1998), Европейской хартией региональных языков или языков меньшинств (№ 148, вступила в силу 01.03.1998), а также многими другими, рассматривающими более частные вопросы.

11. Таким образом:

- а) следует приветствовать более широкую постановку вопроса о правовом регулировании государственной семейной политики, что и обсуждалось на данной международной конференции;
- б) в формировании (реформировании) государственной семейной политики в России должны учитываться положения ст. 16, 27 и других Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г.;
- в) необходимо приложить все усилия для преодоления бедности в нашей богатой стране, поскольку бедность (а подчас и нищета) больно бьет по семье и возможностям ее создания;
- г) важно следовать принципу преодоления («стирания») различий в социально-экономическом развитии российских регионов, поскольку эти различия в определенной мере ставят в сложное положение семью и желающих вступить в брак;
- д) должна быть скорректирована государственная миграционная политика Российской Федерации в отношении семей мигрантов, и сделать это нужно в соответствии с Социальной хартией;
- ж) повышенное внимание должно быть уделено государственной детской политике, российской школе¹⁰;
- з) активное решение проблемы детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, должно быть постоянным делом государства.

⁹ Подробнее см.: Мигранты подарили Германии «бэби-бум» // URL: <https://newsland.com/community/7552/content/migranty-podarili-germanii-bebi-bum/5603947>.

¹⁰ К этому, например, побуждает рост числа школьников в современной России. В 2011—2012 гг. их было 13 100 тыс., в 2012—2013 гг. — 13 356 тыс.; в 2013—2014 гг. — 13 900 тыс., в 2014—2015 гг. — 14 191 тыс.; в 2015—2016 гг. — 14 596 тыс. См.: Билет в первый класс // Российская газета. 2016. 21 февр.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Билет в первый класс // Российская газета. — 2016. — 21 февр.
2. Годы неравных возможностей // Аргументы недели. Кубань. — № 7 (549). — 2017. — 22 февр.
3. Мигранты подарили Германии «бэби-бум» // URL: <https://newsland.com/community/7552/content/migranty-podarili-germanii-bebi-bum/5603947>.
4. Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации. Аналитический доклад Совета Федерации / Изд. Аналит. упр. Аппарата Совета Федерации. — М., 2016.
5. Реальная статистика браков и разводов в России. URL: <http://fastlife.su/blog/eksperty/realnaya-statistika-brakov-i-razvodov-v-rossii/>.
6. Седлов Д., Аликина Е. Российские миллиардеры богатеют, а Россия — наоборот // РБК Деньги. 29 ноября 2016 г. — URL: <http://money.rbc.ru/news/583469339a7947f801d7631b>.
7. Соболевский А. Революция семьи не за горами // Московский комсомолец. — 2017. — 20 февр.

Материал поступил в редакцию 15 марта 2017 г.

THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER ON STATE FAMILY POLICY AND RUSSIAN PRACTICE

GLOTOV Sergei Aleksandrovich — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, International Institute of Law
glotov_rgsu@mail.ru
127427, Russia, Moscow, Kashenkin Lug Street, 4

Review. *The article discusses the economic situation of families (households), associated with the volatility of the economic situation in the Russian Federation. The author analyses the provisions of the European Social Charter, relating to the protection of the economic, legal and social protection of family life by paying social, family benefits, tax benefits and exemptions, housing, assistance to young families; and on the equalization of opportunities for persons with family responsibilities. The author draws attention to trends in the birth rate and the dynamics of marriages in Russia associated with demographic waves, rising losses in the war years, and the factors (topical for both Russia and other developed countries), associated with traditional life patterns and affect the family tradition, but not found directly reflected in the text of the European Social Charter. The article provides the statistics of the birth rate in Russia, both in chronological and regional perspective, and discusses their relation to the various factors that affect the birth rate.*

Keywords: *The European Social Charter; The Russian Federation; the state family policy; economic situation of the family; social protection of the family; demographic waves; family traditions; the birth rate in Russia; birth rate and economy; birth rate and traditions; baby boom in migrant families.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bilet v pervyj klass // Rossijskaja gazeta, 2016, 21 fevralja.
2. Gody neravnyh vozmozhnostej // Argumenty nedeli. Kuban'. № 7(549), 2017, 22 fevralja.
3. Migranty podarili Germanii «bjebi-bum» /Internet-resurs: <https://newsland.com/community/7552/content/migranty-podarili-germanii-bebi-bum/5603947>
4. Ob osnovnyh napravlenijah gosudarstvennoj regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii. Analiticheskij doklad Soveta Federacii. Izd-e Analit. upr. Apparata SF. M., 2016.
5. Real'naja statistika brakov i razvodov v Rossii. Internet-resurs: <http://fastlife.su/blog/eksperty/realnaya-statistika-brakov-i-razvodov-v-rossii/>
6. Sedlov D., Alikina E. Rossijskie milliardery bogatejut, a Rossija — naoborot // RBK Den'gi, 29 nojabrja 2016 goda. Stat'ja na sajte-istochnike: <http://money.rbc.ru/news/583469339a7947f801d7631b>
7. Sobolevskij A. Revoljucija sem'i ne za gorami // Moskovskij komsomolec, 2017, 20 fevralja.