

---

# ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 316.334.3:314.15

ББК 66.3(0),4+60.74

DOI 10.22394/1682-2358-2021-1-4-11

*Martin Schulz*, Professor,  
Doctor, University of Applied Sci-  
ences — Public Administration and  
Finance, Ludwigsburg, Germany

## GERMAN FAMILY POLICY IN THE CONTEXT OF SOLVING DEMOGRAPHIC PROBLEMS

The demographic change in Germany brings about diverse challenges and burdens. Family policy has the potential to play a special, formative role in influencing and shaping demographic development. This raises the question of how family policy is determined within its current demographic context. To answer it, this article lays out the fundamental goals, schemes and responsibilities of present-day family policy in Germany a striking feature of which is that its task is cross-sectional in nature. The example of old-age provisions shows how far-reaching family policy schemes are, and how they are gaining in importance given the current demographic context.

*Key words and word-combinations:* demographic change, demographic development, Germany, old-age provisions, family policy.

*Мартин Шульц*, профессор факуль-  
тета менеджмента и права Высшей школы госу-  
дарственного управления и финансов, г. Людвигс-  
бург, ФРГ (email: martin.schulz@hs-ludwigsburg.de)

## СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА ГЕРМАНИИ В КОНТЕКСТЕ РЕШЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

*Аннотация.* Рассматриваются демографические изменения в Германии, влекущие разнообразные проблемы. Доказывается, что семейной политике принадлежит особая формирующая роль в демографическом развитии. Исследуются основные цели, задачи и функции современной семейной политики в Германии. На примере пенсионного обеспечения пожилых граждан показано долгосрочное развитие семейной политики с учетом современного демографического контекста.

*Ключевые слова и словосочетания:* демографические изменения, демографическое развитие, Германия, пенсионное обеспечение, семейная политика.

В последние годы семейная политика Германии претерпела существенные изменения. Применяемые государством меры стали более разнообразными, сложными и многогранными. Дж. Нейсбитт предложил для определения понятия современного состояния семейной политики термин «мегатренд», подразумевая под

ним систематизацию множества долгосрочных событий [1]. Мегатенденции определяют глубокие демографические изменения и служат для восприятия возникающих проблем. Они повышают внимание к заявленным темам и их развитию в перспективе.

Мегатенденции происходят на протяжении длительного времени и влияют как на современное, так и на последующие поколения. Демографические изменения заставляют людей глубже осознавать разнообразие будущих вызовов и осложнений социального развития. Семейная политика, обладая формирующей ролью в обществе, способна оказать воздействие на его дальнейшее развитие. При этом возникает вопрос, как определить семейную политику в данном демографическом контексте. Кроме того, можно выдвинуть тезис о том, что семейная политика как конкретная популистская или демографическая политика способна регулировать демографические изменения.

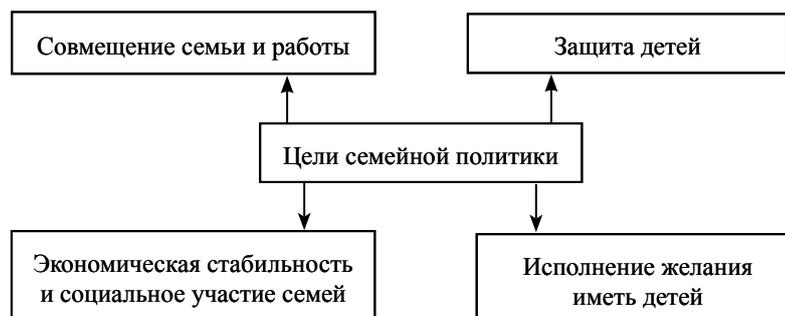
На основе представлений о демографических изменениях изложим цели, меры и компетенции в сфере семейной политики. В ряду многогранных мер социальной политики, которые распространяются на различные общественные сферы, в качестве одной из наиболее значимых следует рассматривать страхование по старости.

**Демографические изменения.** Ключевым в оценке тенденций демографических изменений становится вопрос наглядного представления интенсивности происходящих событий. Отправными точками выступают три детерминанты, определяющие рост населения как положительно, так и отрицательно: рождаемость, смертность и миграция. Их изменения обычно определяют рост или сокращение населения. Они также рассматриваются как компоненты, которые не только влияют на размер популяции, но и определяют состав населения, особенно его структуру и распределение [2, с. 5–13].

Однако с точки зрения демографических изменений особый интерес представляют смертность и рождаемость. Именно они приводят к двум эмпирически определенным базисным трендам. Первый: предположим, что население Германии сокращается. Аргументом в пользу снижения демографического роста служат эмпирические результаты о низкой рождаемости. Второй: предположим, что средний возраст населения увеличится. Население стареет, потому что увеличивается доля пожилых людей в общей численности населения. Данный тренд подкрепляется увеличением продолжительности жизни, что является положительной тенденцией. Если бы продолжительность жизни рассматривалась как критерий высокого уровня и качества жизни населения, достигнутого прогресса и заботы о человеке, тогда это было бы исключительным успехом. С начала немецкого рекорда смертности (1871 г.) и до настоящего времени продолжительность жизни увеличилась почти вдвое [3]. Это в равной степени касается как женщин, так и мужчин.

Ссылаясь на эмпирические данные о рождении и их сравнении с ожидаемой продолжительностью жизни, можно констатировать иное развитие. Федеральное статистическое управление Германии определило коэффициент рождаемости в 2019 г. — 1,54 рождения на одну женщину [4]. Это означает, что уровень рождаемости снова оказался ниже уровня воспроизводства населения [5, с. 19], что подтверждает сохраняющуюся тенденцию к отрицательному естественному приросту населения с начала 1970-х годов [2, с. 10]. Несмотря на то что информация об уровне рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни представлена в упрощенном и сокращенном виде, она тем не менее составляет основу аргументации двух важных трендов: старение и сокращение населения. Данные тренды выступают в роли указателей на будущее, которое представляется неизбежным. Как на это повлиять? Как изменить последствия демографических изменений? Один из возможных подходов — семейная политика, которую можно назвать многообещающей и актуальной ключевой переменной.

**Семейная политика: цели.** Семейная политика основана на целях, связанных с представлением о том, к чему следует стремиться и чего добиваться (рис. 1). Эти цели обосновывают и узаконивают используемые переменные.



**Рис. 1. Цели семейной политики**

(данные Федерального министерства по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи Германии [4, с. 13])

Представленные цели характеризуются своей взаимодополняемостью. Ориентация на одну цель способствует достижению другой. Например, совместимость семьи и работы способствует содействию родителям в трудовой деятельности. Это соответствует цели экономической стабильности и социального участия семей, так как оплачиваемая работа способствует экономической самостоятельности семьи и снижает риск бедности.

Цели семейной политики в основном направлены на создание благо-

приятных условий, ориентированных на положительное решение в пользу семейного интереса иметь детей. Представленные цели гораздо шире, чем конкретно демографические, они не содержат определенных демографических показателей и демографических требований.

**Семейная политика: меры.** Меры семейной политики Германии весьма разнообразны и достаточно разносторонни, поэтому их сложно систематизировать, классифицировать или представить единым целым. Тем не менее VII Доклад по семейной политике Правительства ФРГ за 2006 г. был структурирован с изложением прикладных мер, ориентированных по трем критериям: деньги, время и инфраструктура [6]. Под мерами, которые можно отнести к материальной категории, подразумевается, например, пособие на ребенка или налоговые льготы на детей; критерий «инфраструктура» означает дневной уход за ребенком, а компонент «время» выделен как отдельный критерий. Безусловная причина проблем демографического роста связана с повышением значения мер, содействующих совместимости семьи и работы. В VIII Докладе о семье (2012 г.) в центре внимания оказался критерий «времени» как особый приоритет в ряду мер семейной политики [7]. Сегодня в эту категорию входят, например, обеспечиваемые нормативными документами право на отпуск по уходу за ребенком, трудовая занятость на условиях неполного рабочего дня. Периоды воспитания детей включаются в обязательное пенсионное страхование и также относятся к критерию «время». Вместе с тем данная классификация проблематична, поскольку время на воспитание детей зависит не только от критерия «время», но и от критерия «деньги». В конечном итоге рассматриваемые критерии выражены в пенсионных выплатах, которые производятся в денежной форме.

Проблемы идентификации не исключают несовершенства проблем классификации [8, с. 621–623]. Интерпретация диапазона и специфического определения мер семейной политики также проблематична. Чтобы следовать цели, направленной на оказание поддержки в желании иметь ребенка и таким образом стимулировать принятие решений в этом вопросе, необходимо освещать практику современных мер по оказанию помощи при бесплодии, составляющих задачу репродуктивной медицины в качестве инновационной сферы социального развития [9, с. 17–67]. К тому же меры семейной политики могут быть определяться и восприниматься как демографически значимые переменные. Парадоксально, но демографический эффект мер семейной политики представляется весьма неоднозначным и требует обсуждения. Существует множество разнообразных результатов исследований, однако директор Федерального института демографических исследований ФРГ М. Буярд приходит к обнадеживающему выводу, что семейная политика со всеми ее мерами оказывает положительное влияние на рождаемость [8, с. 642].

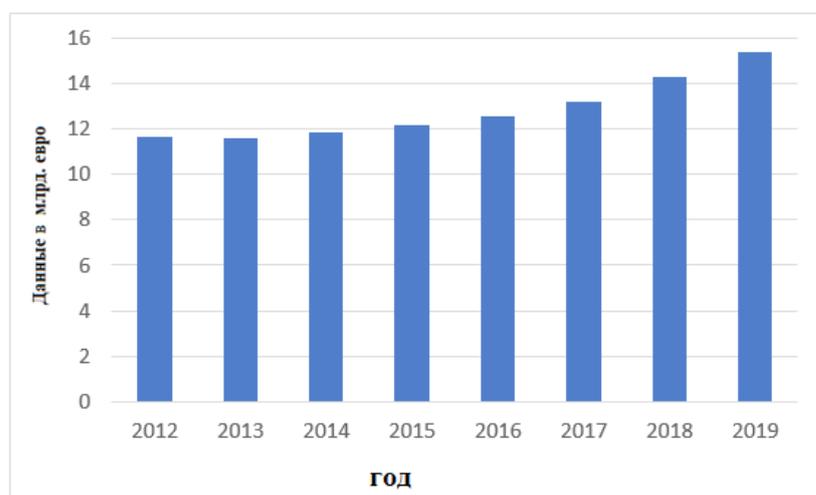
**Семейная политика: компетенции.** Отметим, что меры семейной политики и ее проблемы не входят в сферу деятельности исключительно Федерального министерства по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи Германии (BMFSFJ). Бюджет BMFSFJ обширен, но все же недостаточен. Федеральное министерство финансов Германии (BMF) и Федеральное министерство труда и социальных вопросов Германии (BMAS) значительно превышают объем финансирования мер семейной политики BMFSFJ [10]. Таким образом, семейная политика выходит далеко за рамки ведомственной ответственности фактического министерства BMFSFJ. Меры семейной политики — это фиксированные задачи на федеральном уровне, которые возложены на разные министерства, что делает эту проблему общей. Кросс-секционные задачи выходят за рамки различных подразделений, объединяя различные ведомства, сферы ответственности и области политики. Кроме того, решение проблем семейной политики не ограничивается федеральным уровнем, а распространяется на регионы страны, что весьма актуально для немецкого федерализма в контексте разграничения компетенций между центром и регионами. Города, общины и коммуны также включаются в решение данных задач.



**Рис. 2.** Расчет значений номинальных расходов к бюджету BMFSFJ на основе данных сайта [www.bundeshalt.de](http://www.bundeshalt.de)

Тем не менее значимость Федерального министерства по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи Германии в последние годы возросла, что демонстрирует рис. 2. На 2020 г. был запланирован рекордный бюджет, на 15% превышающий показатели 2019 г. [11]. Одна-

ко в этом бюджете отражена лишь неполная часть фактических затрат, так как существенный ряд мер семейной политики закреплен налоговым законодательством и законодательством о социальном обеспечении. Следовательно, подразделения BMFSFJ не несут ответственности за эту предварительно выполненную работу. В качестве примера приведем объем финансирования на воспитание детей (рис. 3), который превышает выделенные на эти цели средства из бюджета BMFSFJ. Предложенная мера семейной политики относится к социальному страхованию, точнее к обязательному пенсионному страхованию. Речь идет о федеральных средствах, выделенных на воспитание детей. Время воспитания детей входит в пенсионный учет и пенсионные выплаты за счет взносов государства. Это признание того, что время на воспитание ребенка выходит за рамки простой помощи или поддержки. Более того, фиксируется честность в работе [12, с. 264], ведь в основе страхового возмещения лежит оказываемая услуга, а именно время на воспитание детей. Такому пониманию способствовали и решения Федерального конституционного суда [13, с. 41–43].



**Рис. 3. Федеральные взносы за период воспитания детей на обязательное пенсионное страхование [11, с. 15]**

Время на воспитание детей фиксируется как мера семейной политики. В результате последних пенсионных реформ в новом тысячелетии подобные меры были усилены и расширены. Обновление идет параллельно с улучшением ситуации по независимой защите женщин по старости [10, с. 123–125]. Такой подход дает разнообразный спектр эффектов, потому

что влияние не ограничивается определенной фазой жизни. Первоначально время на воспитание детей распространялось лишь на первые три года жизни ребенка (§56 Книги VI Социального кодекса ФРГ). Со временем период воспитания детей был включен в оформление пенсии по возрасту для одного из родителей, что дает дополнительную гарантию обеспечения безопасности в старости и повышения качества жизни. Таким образом наличие детей вознаграждается, что снижает колебания и способствует желанию иметь детей. В этом смысле периоды воспитания детей следует интерпретировать как демографические переменные, содержащие потенциал для рождаемости и продолжительности жизни.

Данные характеристики применимы ко многим мерам семейной политики, но не ограничиваются демографическими критериями, демографической релевантностью или приоритетностью.

**Выводы.** Демографические изменения — это мегатенденция, в условиях которой осуществляется долгосрочное развитие, включающее старение и сокращение населения. Семейной политике можно отвести особую роль — влияния на будущее развитие. Если сосредоточить внимание на вопросе фиксации семейной политики в демографическом контексте, становится ясно, что он содержит сквозную задачу, важность которой постоянно возрастает. Семейная политика имеет существенное демографическое влияние, что обнадеживает общество, хотя недостатком является невозможность конкретного контроля. Эффект от мер семейной политики неоднозначен. Кроме того, в настоящее время не выработаны четкие демографические цели. Тезис о том, что семейная политика может быть конкретно народной или демографической, не выдерживает критики. Требуется решительные действия и координационные усилия по семейной политике, которые через федеративный центр распространятся на региональный и муниципальный уровни. Семейной политике можно отвести важную роль в демографическом контексте, если будут учтены потенциальные возможности и удастся избежать противоречивых целей. Главные цели семейной политики основаны на заботе о семье и ее основных потребностях: экономической стабильности, снижении риска бедности, благополучии детей. Социальные интересы относятся к достижениям государства всеобщего благосостояния, повышению качества жизни, приоритету защиты семьи в соответствии со ст. 6 Основного закона ФРГ.

#### Библиографический список

1. *Naisbitt, John.* Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives. New York: Warner Books, 1982.
2. *Engelhardt, Henriette.* Grundlagen der Bevölkerungswissenschaft und Demografie. Würzburg: Ergon Verlag, 2016.
3. Statistisches Bundesamt: Kohortensterbetafeln für Deutschland. Ergebnisse aus den Mo-

dellrechnungen für Sterbetafeln nach Geburtsjahrgang. 1871–2017. Statistisches Bundesamt (Destatis), 2017.

4. Statistisches Bundesamt: Sterbetafeln. Ergebnisse aus der laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer. 2017/2019. Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020.

5. *Bujard, Martin*. Wirkungen von Familienpolitik auf die Geburtenentwicklung // Niephaus, Yasmin/Kreyenfeld, Michaela/Sackmann, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Bevölkerungssoziologie. Wiesbaden: Springer, 2016.

6. Deutscher Bundestag: Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Berlin: Drucksache 16/1360, 2006.

7. Deutscher Bundestag: Achter Familienbericht. Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Berlin: Drucksache 17/900, 2012.

8. *Bujard, Martin*. Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD-Länder-Vergleich 1970–2006. Baden-Baden: Nomos, 2011.

9. *Passet-Wittig, Jasmin*. Unerfüllte Kinderwünsche und Reproduktionsmedizin. Eine sozialwissenschaftliche Analyse von Paaren in Kinderwunschbehandlung. Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2017.

10. *Schulz, Martin*. Teilprivatisierung der Altersrente: Zukunftssicherung oder Verschärfung sozialer Ungleichheit. Diss. Berlin, 2012.

11. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020. Berlin: BMFSFJ, 2020.

12. *Riedmüller, Barbara/Willert, Michaela*. Die Alterssicherung der Frau im europäischen Vergleich // ZESAR. Zeitschrift für europäisches Sozial – und Arbeitsrecht, 6. Jg., 2007,7. S. 257–268.

13. *Leisering, Lutz*. Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaates // Liebig, Stefan / Lengfeld, Holger / Mau, Stefan (Hrsg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt. M.; New York: Campus-Verl., 2004.