

Демографическая и семейная политика в современной социальной политике: теоретические подходы, цели, механизмы реализации и оценка результативности (часть 1)

Арсений Леонидович Синица

МГУ М.В. Ломоносова, Москва, Россия, sinitsa@econ.msu.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8026-0619>

Аннотация

Демографическая ситуация в стране продолжает оставаться крайне тяжёлой: число рождений снижается при росте смертности и старении населения. Проблема осложняется пандемией коронавирусной инфекции, которая негативно влияет на здоровье, смертность и уровень жизни населения. В этих условиях необходима государственная политика, которая сможет переломить или хотя бы замедлить сформировавшиеся демографические тенденции, для чего необходимо понимать её функции. В статье рассматривается государственная социальная политика и её отдельные составляющие (семейная и демографическая политики). В отношении определений каждой политики согласие существует, но их функции и цели продолжают в значительной степени зависеть от подхода исследователя. Демографическая политика рассматривается очень широко и воспроизводство населения может связываться с качеством жизни. Определённая связь между ними есть, но зачастую она является опосредованной и чётко выделить вклад экономической составляющей в демографическое развитие нельзя. Также часто делается акцент на том, что демографическая политика не должна ставить чёткие количественные цели. Эти два положения размывают суть данной политики и в некоторой степени ограничивают поле её реализации. Семейная политика, которая является таким же равноправным направлением социальной политики, как и демографическая политика, очень часто рассматривается как составляющая демографической политики. Это означает, что она наделяется не свойственной ей функциями в ущерб собственно семейной составляющей политики. Для повышения результативности обеих политик необходимо более чётко зафиксировать их цели, функции и взаимное равноправие.

Ключевые слова: социальная политика, семейная политика, демографическая политика, семья, демографическое развитие, социально-экономическое развитие, политика народонаселения

Для цитирования: Синица А.Л. Демографическая и семейная политика в современной социальной политике: теоретические подходы, цели, механизмы реализации и оценка результативности (часть 1) // Уровень жизни населения регионов России. 2022. Том 18. № 1. С. 50–59. DOI: 10.19181/Ispr.2022.18.1.4

Введение

Объект исследования: государственная социальная политика и её составляющие. **Предмет исследования:** взаимосвязь между демографической и семейной политикой, а также между ними и социальной политикой. **Цель исследования:** теоретический анализ целей демографической и семейной политик и их взаимосвязь как направлений социальной политики. **Гипотеза исследования:** мы считаем, что в настоящее время терминологическая чёткость в отношении демографической и семейной политик всё ещё не достигнута (особенно это касается определения их целей), что ведёт к наделению той или иной государственной политики несвойственной ей функциями и затрудняет анализ итогов её реализации. Анализ подходов к каждой из рассматриваемых государственных политик даст возможность более чётко определить их границы и возможности влияния на население, что позволит повысить их эффективность за счёт более точных и обоснованных формулировок, а также за счёт более чёткого выделения мер собственно демографической и семейной политик из всего комплекса мер социальной политики. Это поможет исключить из региональных концепций демографической политики такие экзотические меры, как, например,

«укрепление материальной базы профессиональных образовательных организаций». В первую очередь это касается семейной политики, значимость которой и её влияние на демографические показатели в настоящий момент недооцениваются. Теоретические подходы, используемые в работе, принадлежат в основном демографии, но также мы используем подходы таких дисциплин как государственное управление и теория социальной сферы. В первой статье мы затрагиваем теоретические вопросы, вторая – будет посвящена практическим вопросам: оценке результатов демографической и семейной политик в целом и их отдельных мер.

К вопросам, связанным с реализацией демографической и семейной политик, внимание приковано уже длительное время, однако решить демографические проблемы и укрепить институт семьи в условиях значительных социальных трансформаций до сих пор не получается. К этому есть ряд объективных и субъективных причин. В первую очередь стоит отметить большую инерционность демографических процессов. В настоящий момент мы сталкиваемся с последствиями тенденций, сформировавшихся задолго до распада СССР, и которые будут определять демографические перспективы ближайшие 30–40 лет.

Также усилились явления, характерные для советского этапа развития страны (мужская сверхсмертность, высокая разводимость, низкая рождаемость в наиболее густонаселённых регионах и аналогичные) и появились новые, являющиеся отличительной чертой нового, постсоветского периода (работающие бедные, высокая бедность семей с детьми, значительное снижение уровня социальной защищённости населения). Наконец, позиция государства является противоречивой: рассматриваемые проблемы признаются исключительно острыми, но на их решение ресурсов выделяется недостаточно, а мотивация субъектов политики является сильной далеко не всегда. Вероятно, это связано с тем, что ожидаемые выгоды для исполнителей меньше ожидаемых издержек.

В современных условиях необходимо вновь рассмотреть концептуальные основы демографической и семейной политик, так как без этого нельзя понять границы этих политик и их возможности в разрешении наиболее значимых проблем, которые затрагивают существование и выживание всего общества. Такой анализ позволит учесть новые особенности развития страны и скорректировать поставленные цели с учётом пандемии COVID-19 и нового этапа депопуляции. Это тем более актуально, если учесть, что до сих пор нет решения вопросов о взаимосвязи и взаимном влиянии демографической и семейной политик, а также об их эффективности, даже несмотря на то, что на их реализацию выделяются значительные средства.

Подходы к определению семейной политики и её целей

В общественной жизни выделить, где заканчивается одно явление и начинается другое, очень сложно. Семейная политика демонстрирует это очень хорошо. Если подходить к ней с широких позиций, то она затрагивает все сферы жизни семьи, регулирование которых государством оказывает влияние на качество её жизни, то есть она касается практически всех аспектов взаимодействия семьи и общества. Узкий подход, который более распространён ограничивает семейную политику только финансовой поддержкой семьи, предоставлением услуг и пособий родителям, регулированием семейного законодательства, а также некоторыми направлениями политик в сфере образования и медицины, но тоже затрагивает широкий перечень вопросов [16].

Соответственно, единого и общепризнанного определения семейной политики нет и специалисты рассматривают её как поле пересечения социальной и демографической политик, делая акцент на разных аспектах семейной жизни [11]. Иссле-

дователи выделяют смысловое ядро, зачастую делая особый акцент на отдельном её аспекте, но при этом они пытаются выделить и то, что отличает её от прочих направлений политики. Достаточно чётко это сделано в определении семейной политики, представленном в Концепции государственной семейной политики¹.

Анализ определения термина «семейная политика» показывает, что исследователи могут говорить только про государственную политику, не упоминая другие субъекты политики, то есть про деятельность только государства [9]. В этом случае смысловое наполнение термина искусственно ограничивается, так как на поведение семьи и формирование её ценностных ориентиров влияет не только государство. Тем не менее специалисты обычно рассматривают семейную политику более широко, как сферу ответственности не только государства, но и других социальных институтов [8; 12]². В определениях, представленных в официальных документах, субъекты государственной семейной политики прямо не указываются³, но в самом документе они перечисляются и можно утверждать, что государство поддерживает второй подход.

Под семейной политикой в самом общем смысле обычно понимают деятельность государства и иных субъектов, направленную на предоставление социальных гарантий и создание условий для выполнения семьёй своих функций. При этом С.В. Дармодехин подчёркивает, что семья является важнейшим институтом общества [8], В.В. Елизаров отмечает, что политика должна гармонизировать отношения между личностью, семьёй и обществом [12], А.И. Антонов говорит о необходимости очень активной позиции государства в вопросе формирования и укрепления семейного образа жизни, который отвечает потребностям личности и самого общества⁴, тогда как А.Г. Вишневский привлекает внимание к координирующей роли взаимодействия социальных институтов [7].

Объект семейной политики – семья, а предмет – совокупность проблем семьи, но не всех, а только специфических, связанных с узким подходом к семейной политике при сохранении ком-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».

² Также см.: Социология семьи: учебник / под ред. А.И. Антонова. М.: ИНФРА-М, 2005. 640 с.

³ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года». Указ Президента РФ от 14.05.1996 № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики».

⁴ Социология семьи: учебник / под ред. А.И. Антонова. М.: ИНФРА-М, 2005. 640 с.

плексного подхода к решению проблем семьи. Таким образом из рассмотрения исключаются пусть и важные, но всё же общесоциальные проблемы. Важным дополнением является то, что семья рассматривается как цельный социальный институт [9], а не как простой коллектив индивидов. Декларируется суверенитет семьи в её отношениях с государством, её статус субъекта политики. Однако в реальной практике семье часто отказывают в праве считаться не только объектом, но и субъектом семейной политики, что может являться источником серьёзных конфликтов и критики государства.

Формы семьи разнообразны и вопрос о том, что является объектом семейной политики, пока окончательно не разрешён. Это касается не только России, но и других стран. В первую очередь исследователей интересует, на какие семьи должна быть ориентирована политика: на полные с детьми или на другие тоже. Также не все согласны с тезисом, что поддерживаться должна семья как целое, а не её отдельные члены, имея в виду гендерные аспекты семейной жизни. Эти и подобные вопросы подробно обсуждаются в работе О.Г. Исуповой [16]. С.В. Дармодехин тоже отмечал такую двойственность в теоретических подходах [9].

Из объекта и предмета семейной политики следуют её цели. Универсальные общемировые цели семейной политики, которые направлены на сглаживание противоречий между числом детей в семье и материальным уровнем жизни её членов, между семейными обязанностями женщины и её внесемейной профессиональной занятостью и между демографическими потребностями общества и репродуктивными желаниями индивида рассмотрены в работе [21]. Похоже её цели определены и в работе [10]. Однако при таком подходе социальное в данной политике ставится выше собственно семейного и не позволяет выделить особенную составляющую семейной политики. Её цели в Концепции государственной семейной политики представлены более сбалансированно, поскольку среди них упоминается поддержка, укрепление и защита семей и ценностей семейной жизни, а не только репродуктивная, воспитательная и хозяйственно-бытовая функции семьи, что важно, но является лишь следствием существования семьи, тогда как первое направление имеет целью сохранение и развитие самого института семьи. Такой подход более распространён [9; 28]⁵, поскольку соответствует духу семейной политики. Отдельно стоит выделить подход А.И. Антонова, в котором акцент делается на том, что се-

⁵ Также см.: Социология семьи: учебник / под ред. А.И. Антонова. М.: ИНФРА-М, 2005. 640 с.

мейная политика ориентирована на социальную и социально-психологическую работу с семьёй как с малой группой [1: 22]. Психологическая составляющая, о которой часто забывают, очень нужна, причём не только на разных стадиях семейного цикла, но и в случае распада семьи, смерти её членов и других ненормативных стрессах.

Подходы к определению демографической политики и её целей

Ещё более противоречия и сложности при определении проблемного поля заметны в отношении демографической политики. Можно выделить три подхода к тому, что входит в её предмет: воспроизводство населения, воспроизводство и миграция населения, уровень жизни и некоторые другие социальные аспекты. В зависимости от выбираемого подхода определяются и цели демографической политики.

Вопросы терминологии и аргументы в пользу того или иного определения термина «демографическая политика» в отечественной литературе разобраны подробно [13; 16; 24; 25]. Мы остановимся лишь на некоторых, наиболее важных моментах.

Во-первых, демографическая политика – политика в сфере воспроизводства населения. Она направлена на сохранение или изменение существующих тенденций и может реализовываться как органами государственной власти, так и прочими институтами и организациями. С этим согласны все авторы.

Во-вторых, демографическая политика может рассматриваться в узком и широком смыслах. Если она рассматривается в широком смысле, то включает в себя воспроизводство населения и его качественные характеристики. Например, такого подхода придерживается В.В. Елизаров [14]. В этом случае она отождествляется с политикой народонаселения. Если демографическая политика рассматривается в узком смысле, то она затрагивает только воспроизводство населения, а социальные вопросы относятся к политике народонаселения, занимающей промежуточное положение между демографической и социальной политиками. В этом случае встаёт вопрос о разграничении политики народонаселения и социальной политики. Миграционная политика может включаться в демографическую, а может рассматриваться отдельно [24].

В-третьих, фактически споры ведутся в значительной степени не о термине, а о том, что считать факторами воспроизводства населения и в какой степени они влияют на этот процесс. Также разногласия о сути демографической политики связаны со спорами о методах достижения её целей.

Таким образом, можно утверждать, что содержание термина «демографическая политика» в настоящее время в полной мере всё ещё не определено. Оно продолжает зависеть от взглядов автора и его принадлежности к определённой науке и научной школе, а также подходов к определению границ изучаемых явлений, однако широкий подход к термину более распространён.

Методологическая неопределённость понятия «демографическая политика» отражена в действующей концепции демографической политики⁶. В ней одна из трёх основных целей (наряду со стабилизацией численности населения и её ростом, и увеличением ожидаемой продолжительности жизни) – повышение качества жизни. Это очень широкий термин, который в первую очередь связан с благосостоянием населения⁷, а не с его воспроизводством или миграцией, более экономический и социальный термин, а не демографический, задача социально-экономической, а не демографической политики. Такую связь можно объяснить практической направленностью демографической политики, ведь она в значительной степени направлена на решение конкретных социально-экономических задач. Однако широкое толкование сути демографической политики затрудняет выбор мер, необходимых для воздействия на население, и оценку их результативности, а также ведёт к дублированию функций других политик.

Успешность демографической политики в значительной степени зависит от того, насколько чётко сформулированы и согласованы между собой её цели и промежуточные задачи. А.Г. Вишневский говорит об инструментальном подходе к определению целей, в котором делается акцент на определении желаемого размера населения, и о ценностном (качественном) подходе, в котором цели формируются исходя из закономерностей демографического развития и основываются на системе ценностей данного общества. Эти два подхода в значительной степени противоречат друг другу. Первый подход предполагает приспособление количественных характеристик воспроизводства населения целям и интересам других подсистем общества, тогда как второй подход направлен на отстаивание (в том смысле, в котором это понимает А.Г. Вишневский) интересов демографической подсистемы среди целей и интересов других подсистем [6: 235-236, 242-243].

⁶ Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. №1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

⁷ Например см. определение качества жизни в: Новейший социологический словарь / Сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Емельянов и др. Минск: Книжный дом, 2010. 1312 с. С. 417; Социальная политика, уровень и качество жизни. Словарь. М.: Издательство ВЦУЖ, 2001. 288 с. С. 69–70.

Первый подход у нас представлен, например, в Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года⁸. В ней стратегической целью является стабилизация численности населения к 2020 г. на уровне 8,3 млн человек и её рост к 2025 г. до уровня 8,6 млн человек. То же самое можно сказать и о Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года⁹. В ней целями демографической политики являются стабилизация численности населения к 2015 году на уровне 142–143 млн человек и создание условий для её роста к 2025 году до 145 млн человек. В них власти рассчитывают на очень резкий слом тенденций, которые формировались долгое время. Тем не менее вероятность такого исхода очень низкая, так как в настоящий момент объективных предпосылок для роста численности населения нет, а документы – лишь декларация обеспокоенности властей низким уровнем воспроизводства населения. За рубежом численность населения в качестве стратегической цели была определена в Китае и в Румынии времён Н. Чаушеску.

Наиболее заметным представителем (хоть и с некоторыми оговорками) первого направления является А.Я. Кваша [17; 18]. Разрабатывая теорию оптимума населения, он призывал к активному вмешательству в демографические процессы и изменению сложившихся тенденций [17], поскольку суженное воспроизводство не является оптимальным. В качестве основной цели он называл создание принципиально единого для страны по интенсивности типа воспроизводства населения [17: 117]. В качестве основной задачи демографической политики он видел формирование качественных характеристик населения, отвечающих долгосрочным целям будущего общества [17: 124]. По его мнению, политика должна быть пронаталистической. Активно критикуемые ими В.С. Шешенко и В.П. Пискунов придерживались во многом схожих взглядов о необходимости формирования желательного для общества осознанного демографического поведения населения (зачастую в духе социальной инженерии), но их позиция в отношении критериев менее чёткая [22; 29] и они не говорят, какие конкретно тенденции должны быть сформированы.

Более полной и соответствующей современному уровню демографического развития (с учётом возможностей государства и тенденций

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.06.2017 г. №1298-р «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года».

⁹ Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. №1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

демографического поведения населения) нам видится позиция В.В. Елизарова. Он отмечает, что демографическая политика может быть нацелена как на сохранение, так и на изменение существующих тенденций по широкому спектру не только чисто демографических вопросов [14: 19]. Цели могут быть заданы как словесно (улучшить, повысить, сформировать), так и в виде конкретных показателей, достижение которых рассматривается как достижение целей демографической политики и зависят от текущей демографической ситуации. Воздействие на воспроизводство призвано изменить не столько количественные показатели воспроизводства населения, сколько повлиять на его качественные характеристики, что соответствует одному из базовых принципов Каирской Программы действий. Данное противоречие связано с отождествлением политики народонаселения с демографической политикой. На наш взгляд, акцент не на количество людей и тенденции воспроизводства населения, а на качество его жизни размывает суть демографической политики, слишком сближая её с социальной политикой, ведь связь между социальными явлениями и воспроизводством населения чётко установить можно далеко не всегда, но в практической деятельности такое сближение упрощает анализ и акцентирует внимание на сложных связях между социальными явлениями.

В таком же ключе говорит о политике народонаселения и О.Г. Исупова, которая отмечает, что невозможно и неэтично устанавливать точные численные нормы в отношении демографических событий [16: 52-53]. Можно привести позицию, ещё больше соответствующую духу второго подхода. Например, М. Мацура писал, что демографическая политика, направленная на прямое или косвенное вмешательство в личные дела индивидуума, не нужна. Однако политика как система мер для создания определённых условий, чтобы позволить индивидууму удовлетворить свои потребности в воспроизводстве или миграции, может существовать [20: 136]. Тем не менее автор практически не касается возможных противоречий, возникающих, например, в случае низкой рождаемости или массовой эмиграции за рубеж. С нашей точки зрения, это является определённым лукавством и слабостью его позиции.

Второй подход даёт большую свободу индивидууму и возлагает на него ответственность за поступки и будущее общества, что соответствует одному из базовых принципов политики в отношении автономности индивидуума. Однако длительный период крайне неблагоприятных демографических тенденций свидетельствует о том, что необходимо ставить конкретные цели как в

отношении численности населения, так и в отношении динамики отдельных показателей, характеризующих демографическое развитие, даже несмотря на то, что это ограничивает свободу выбора. В любом случае в настоящий момент демографическая политика должна быть максимально активной, поскольку в 2030-е годы и позже ситуация будет гораздо хуже.

Взаимосвязь демографической и семейной политик и их место в социальной политике

Все исследователи признают, что социальная политика по отношению к семейной и демографической политикам является политикой более высокого уровня, которая включает в себя их обеих, неважно рассматриваются они в узком или широком смысле. Даже политика народонаселения затрагивает далеко не все вопросы социальной политики. При этом семейная и демографическая политики являются политиками одного уровня, поэтому основным и наиболее важным вопросом является вопрос об их взаимоотношениях.

Когда мы говорим про взаимосвязь демографической и семейной политик, следует различать теоретические подходы и реальную практику. Специалисты настаивают, что семейную политику следует отличать от всех других: социальной, демографической, политики в отношении женщин и детей [9], поскольку они имеют разные цели. Смешивать их нельзя, так как в этом случае теряется часть функций семейной политики и происходит их дублирование, становится невозможным оценить её результаты, а органы власти получают возможность делать то, что удобно им, а не то, что необходимо населению. Можно говорить, что в таком случае происходит своеобразное отрицание семейной политики. Наиболее чётко различия между политиками описал М.А. Клупт, который говорит, что «семейная политика направлена на поддержку семьи как социального института и оказания помощи определённым группам семей (молодым семьям, семьям с детьми, одиноким матерям и т. д.), но, в отличие от демографической политики, непосредственно не нацелена на изменение показателей демографического воспроизводства» [19: 36]. О том, что стимулирование или ограничение рождаемости является прерогативой демографической, а не семейной политики говорит и В.В. Елизаров¹⁰.

Есть одно исключение, которое показывает всю сложность и размытость рассматриваемого вопроса. Несмотря на то, что специалисты, да и сам А.И. Антонов, отделяют демографическую

¹⁰ Экономика народонаселения: Учебник / под ред. В.А. Ионцева. М.: ИНФРА-М, 2007. 668 с. С. 536.

политику от семейной, в ряде своих недавних публикаций он говорит о семейно-демографической политике [1; 2], что соответствует логике его предыдущих рассуждений¹¹. В рамках предлагаемого им подхода такое объединение оправдано, поскольку оно подчёркивает, что физическое воспроизводство поколений и социализация будущих родителей осуществляется именно в семье, а укрепление семейно-детного образа жизни требует акцента на семью, а не на личность. Нам кажется, что при таком подходе происходит некоторое сужение сути обеих политик в пользу решения важного, но лишь одного вопроса, поскольку репродуктивная функция является одной из функций семьи (хоть и имеющей критическую важность для воспроизводства населения), но далеко не единственной. Тем не менее такое объединение подчёркивает большое взаимное влияние обеих политик и может существовать в условиях серьёзных демографических проблем, если чётко сформулировать её цели, задачи и систему мероприятий по их достижению. Однако объекты и предметы обеих политик всё же различаются (общие моменты касаются преимущественно рождаемости), поэтому более правильным будет считать их отдельными независимыми направлениями социальной политики, которые могут объединяться в одну политику лишь в исключительных случаях.

Семейная политика является разделом социальной политики, который оформился достаточно поздно, хотя многие её элементы существовали и раньше¹². Более того интерес к ней связан в значительной степени с тем, что демографическая политика не смогла решить проблему низкой рождаемости и семейная политика начинает рассматриваться как важный инструмент решения данной проблемы. Это означает приоритет демографической политики над семейной. В результате последняя начинает рассматриваться не как равноправная политика, а как подчинённая и сфокусированная на одной цели, которая ей в значительной степени не свойственна.

Семейная политика СССР формировалась на основе идей, которые подразумевают отказ от института семьи и максимальное обобществление её функций [26; 27]. В наиболее радикальном варианте он включал обобществление даже ре-

продуктивной функции и полный отказ от семейной политики. Что же касается демографической политики, то при её реализации государство использовало бы первый подход и ставило бы жёсткие количественные цели. Однако возобладали более реалистичные подходы. В демографической политике за исключением событий переписей населения 1937 и 1939 годов количественные цели долго не ставились, хотя наблюдались попытки сильного регулирования демографического поведения. Семейная политика существовала в неявном виде, но, по сути, поддержка была направлена на работающую мать, а не семью в целом, а основным партнёром женщины с детьми выступал не муж и отец детей, а государство [23], поскольку его заработной платы обычно не хватало для содержания семьи. Это способствовало ослаблению института семьи как союза мужчины и женщины и вело к тому, что семейная политика находилась в подчинении у других видов политик, в том числе демографической, а не была самостоятельным направлением государственной политики.

Распад СССР и изменение общественного строя послужили причиной трансформаций общества и пересмотра ряда общественных договоров. Это привело к повышению разнообразия стилей жизни, изменению брачно-семейного законодательства, в последние 10 лет поддержка материнства сменилась поддержкой родительства, наконец, изменились принципы осуществления государственной поддержки семей с детьми (она стала адресной). Однако содержание семейной политики продолжает оставаться связанным в первую очередь с родительством и воспитанием детей, то есть с реализацией репродуктивной и воспитательной функций. Это позволяет утверждать, что семейная политика направлена на решение именно демографических проблем, для чего семье оказываются различные виды материальной поддержки. В условиях низкой рождаемости и низкого уровня жизни семей с несовершеннолетними детьми поддержка родителей очень важна, но семейная политика имеет и другие направления воздействия на общество. В Концепции укрепление семьи как основы общества является одним из двух приоритетов, много говорится о необходимости сохранения традиционных семейных ценностей и семейного образа жизни, но практически все задачи связаны с помощью в родительстве, то есть очень мало задач, направленных на помощь семье, безотносительно наличия у них детей. Например, не говорится о снижении бедности не только в семьях, имеющих несовершеннолетних детей, но и в других семьях, испытывающих жизненные сложности. В плане мероприятий не говорится о поддержке семейно-

¹¹ Социология семьи: учебник / под ред. А.И. Антонова. М.: ИНФРА-М, 2005. 640 с.

¹² Например, в России семейная политика стала относительно самостоятельной лишь в 1993 г., когда в рамках подготовки к Международному году семьи была разработана Концепция государственной семейной политики Российской Федерации, а в 1996 г. был подписан указ, утвердивший основные направления государственной семейной политики (Указ Президента РФ от 14.05.1996 № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики»).

го досуга, например, в виде санатория или базы отдыха, где за доступные деньги расширенная семья может отдохнуть на выходных. Также в плане мероприятий нет чётких мер, направленных на стимулирование создания семей, профилактику разводов и укрепление брачных отношений, без чего, по большому счёту, нельзя говорить о семейности реализуемой политики. В настоящий момент семейная политика предстаёт в качестве составляющей социальной политики, причём составляющей, которая практически не имеет собственной специфики и направлена только на решение задач снижения бедности и повышения рождаемости. Концепция семейной политики является шагом вперёд в сторону более сбалансированной семейной политики, поскольку она нацелена на включение в семейную жизнь и мужчин, однако она требует существенной доработки и усиления частей, связанных не с решением демографических задач, а направленных на собственно семейную составляющую политики.

Обсуждение и заключение

Демографическая и семейная политики в теоретических подходах являются политиками одного уровня, в некоторой степени связаны между собой, но независимы и имеют разные цели. С.В. Дармодехин отмечает, что суть семейной политики заключается не в подмене одного направления другим, а в обеспечении в процессе разработки и реализации государственной политики учёта интересов семьи [8: 57], что позволяет согласовать цели и задачи обеих политик в рамках единого концептуального поля в теории. Однако на практике картина совершенно иная

Семейная политика продолжает рассматриваться в значительной степени, как одно из направлений демографической политики и представляет собой ответ на общесоциальную проблему низкой рождаемости. В пользу такого вывода свидетельствует то, что в Концепции семейной политики речь идёт практически всегда о полных семьях, преимущественно с детьми, а другие типы семей (например, неполные, состоящие из внуков и бабушек и дедушек, состоящие только из пенсионеров по старости, состоящие из родителей и совершеннолетних детей) не упоминаются. Необходимо движение в сторону нейтральности семейной политики в том смысле, который вкладывал в данный термин В.В. Елизаров, то есть поддержка всех типов семей [12]. Даже если другим формам семьи оказывается та или иная помощь в рамках других видов государственной политики, упомянуть о них в концептуальном документе, который задаёт основы и формирует принципы государственной семейной

политики, необходимо. Важный аспект, который никак не артикулируется в Концепции семейной политики, – помощь семьям, состоящим только из родителей с совершеннолетними детьми. Такие семьи тоже сталкиваются со сложностями, далеко не все из которых связаны с бедностью и аналогичными проблемами. В документе не рассматривается в явном виде такая проблема как домохозяйства, состоящие из одного человека и меры их поддержки. Часто они являются результатом обстоятельств непреодолимой силы (например, смерть одного из супругов, хотя продолжающий жить разделяет семейные ценности и хотел бы находиться в семье). Это покажет, что государство волнуют проблемы всех семей, а не только тех, которые обладают наибольшим демографическим потенциалом и которые сталкиваются с основным объёмом проблем, и сделает политику более семейной, а не демографической. Однако акцент на семьях с несовершеннолетними детьми должен быть сохранён.

Низкая рождаемость является одной из главнейших проблем, стоящих перед государством и обществом. Невозможность решить её средствами только демографической политики вынуждает государство искать другие пути, следствием чего является смешение демографической и семейной политик и ориентация последней на решение проблемы, стоящей перед первой, причём в основном путём материального стимулирования рождаемости в условиях недостаточности выделяемых финансовых средств. Происходит встраивание семейной политики в демографическую и фокусировка семейной политики на одной из проблем, которую она может помочь решить, в ущерб другим, не менее важным проблемам, стоящим перед обществом.

Если подходить к обеим политикам с широкой, философской точки зрения, то можно говорить о том, что семейная политика в большей степени работает с мировоззренческими вопросами, связанными со строем общества, формирует поведение людей и их установки, основываясь на моральных принципах, а средства демографической политики направлены в первую очередь на помощь в их реализации и лишь затем на изменение поведения на основе материальных стимулов и ограничений. Именно поэтому столь важна пропаганда семейного образа жизни, акцент на семью, а не индивида, на воспитание общества в духе уважения и поддержки семейных ценностей и семейного образа жизни, а не деятельность по исправлению отдельных недостатков, которые являются важными, но не позволяют преодолеть кризис семьи и сместить центр общества с индивида на семью. В настоящий момент внутри се-

мейной политики эти вопросы не получают должного внимания. Однако в таком случае встаёт вопрос о том, какие реальные, а не декларативные меры необходимо реализовать для этого. В настоящее время этот вопрос не решён как у нас, так и в мире в целом. Ответ на него и обоснование этих мер потребует проведения значительного числа исследований и опросов населения и экспертов.

Семейная политика, как часть социальной политики, в значительной степени на практике направлена на снижение бедности семей с детьми. Отождествление демографической и семейной политик означает, что в качестве основной причины низкой рождаемости органы власти рассматривают низкий уровень жизни. Их логика понятна и меры, направленные на снижение бедности, безусловно, необходимы, так как бедность семей с детьми увеличивается [15], но более высокие доходы могут приводить к откладыванию рождений на более поздний срок [30; 31; 32], а уровень жизни влияет в основном лишь на степень реализации репродуктивных потребностей [3: 137]. При этом забывается, что низкая рождаемость вызвана ещё и низкой потребностью в детях, то есть нежеланием иметь ещё одного ребёнка [4; 5]. Это означает, что материальных мер

для повышения рождаемости явно недостаточно. Необходимо усиление пропагандистских мер и формирование в обществе благожелательного отношения к семьям детьми. Здесь могли бы помочь меры, принадлежащие одновременно обеим политикам. Тем не менее, на наш взгляд, общая направленность реализации семейной и демографической политик должна быть направлена в сторону более тщательного разграничения смысла и сфер их деятельности, что позволит сделать их менее противоречивыми и лучше оценивать их результативность, однако рассмотрение принципов разработки политики лежит за пределами данной статьи и требует отдельной работы. Также необходимо усиление не социальной или демографической составляющей семейной политики, а именно семейной.

Благодарности и финансирование

Публикация подготовлена в рамках гранта РФФИ № 21-011-31408 «Формирование и реализация демографической политики в современной России: концептуальные основы, целеполагание, механизмы и региональные особенности реализации, результативность и перспективы совершенствования».

Список литературы

1. Антонов А.И. Институциональные перспективы динамики населения и семейно-демографической политики Российской Федерации // Социальная динамика населения и устойчивое развитие. М.: МАКС Пресс. 2019. С. 21–27. DOI: 10.29003/m821.978-5-317-06290-3
2. Антонов А.И., Карпова В.М., Ляликова С.В. Соотношение желаемого и фактического благосостояния семей: по данным социолого-демографического опроса супружеских пар // Уровень жизни населения регионов России. 2021. Т. 17. № 1. С. 121–131. DOI: 10.19181/lsprr.2021.17.1.9
3. Архангельский В.Н. Факторы рождаемости. М.: ТЕИС, 2006. 399 с.
4. Архангельский В.Н., Зверева Н.В. Предварительные итоги и перспективы современной политики в области рождаемости в России // Федерализм. 2010. № 2. С. 69–84.
5. Архангельский В.Н., Ростовская Т.К., Васильева Е.Н. Влияние уровня жизни на репродуктивное поведение россиян: гендерный аспект // Женщина в российском обществе. 2021. Специальный выпуск. С. 3–24. DOI: 10.21064/WinRS.2021.0.1
6. Вишневский А.Г. Воспроизводство населения и общество: история, современность, взгляд в будущее. М.: Финансы и статистика, 1982. 287 с.
7. Вишневский А.Г. Эволюция семьи в СССР и принципы семейной политики // Семья и семейная политика / под ред. А.Г. Вишневского. М.: ИСЭПН АН СССР, 1991. С. 25–41.
8. Дармодехин С.В. Государственная семейная политика: принципы формирования и реализации // Семья в России, 1995. № 3–4. С. 5–24.
9. Дармодехин С.В. Семья в системе социальных отношений современного общества // Мир психологии. 2008. № 3. С. 158–169.
10. Доброхлеб В.Г., Баллаева Е.А. Региональная динамика рождаемости и соотношение демографической, семейной и гендерной политики // Народонаселение. 2017. № 4. С. 44–55.
11. Елизаров В.В. Демографическая ситуация и проблемы семейной политики // Социологические исследования. 1998. № 2. С. 55–61.
12. Елизаров В.В. Семейная политика в СССР и России // Семья в России. 1995. № 1–2. С. 43–55.
13. Елизаров В.В. Теория и практика демографической политики в СССР // Статистика и экономика. 2017. Том 14. № 5. С. 71–84. DOI: 10.21686/2500-3925-2017-5-71-84
14. Елизаров В.В. Цели и целевые показатели в демографической политике России // Моделирование демографического развития и социально-экономическая эффективность реализации демографической политики России. Материалы международной научно-практической конференции. М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, ИСЭПН РАН, 2015. С. 18–26.
15. Елизаров В.В., Сеница А.Л. Факторы бедности семей с детьми и перспективы её снижения // Уровень жизни населения регионов России. 2019. № 2. С. 63–75. DOI: 10.19181/1999-9836-2019-10065
16. Исупова О.Г. Демографическая и семейная политика в разных странах: концептуальные подходы и практики // Демографическое обозрение. 2020. Том 7. № 3. С. 51–83. DOI: 10.17323/demreview.v7i3.11636
17. Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. 200 с.
18. Кваша А.Я. Проблемы экономико-демографического развития СССР. М.: Статистика, 1974. 180 с.

19. Клулт М.А. Демография регионов Земли. СПб.: Питер, 2008. 346 с.
20. Мацура М. Размышления о демографической политике в развитом социалистическом обществе // Демографические тетради. Вып. 9. Киев: Институт экономики АН УССР, 1974. С. 128–141.
21. Носкова А.В. Новые подходы в семейной политике в контексте меняющихся социальных реалий // Социальная политика и социология. 2016. Т. 15. № 5 (118). С. 117–126. DOI: 10.17922/2071-3665-2016-15-5-117-126
22. Пискунов В.П. Эскиз общей схемы демонологического представления о самовоспроизведении народонаселения (к уточнению основ теории демовоспроизводства) // Демографические тетради. Вып. 9. Киев: Институт экономики АН УССР, 1974. С. 7–127.
23. Рабжаева М.В. Семейная политика в России в XX в.: историко-социальный аспект // Общественные науки и современность. 2004. № 2. С. 166–176.
24. Рыбаковский О.Л., Таюнова О.А. Демографическая политика: определение, структура, цели // Наука. Культура. Общество. 2019. № 1. С. 100–111.
25. Сакаев В.Т. Подходы к содержанию понятия «демографическая политика» в отечественной науке // Власть. 2010. № 8. С. 102–105.
26. Синица А.Л. Труд по уходу за детьми дошкольного возраста: сочетание домашней и общественной форм. М.: ТиРу, 2012. 176 с.
27. Синица А.Л. Утопические концепции и современная политика народонаселения // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2013. № 3. С. 98–106.
28. Слюсар Л.И. Семья и государство: институциональные основы государственной семейной политики // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. 2010. № 1 (38). С. 56–60.
29. Степиенко В.С. Изучение воспроизводства населения (теоретические проблемы). Киев: Наукова думка, 1981. 327 с.
30. Gustafsson S.S. Optimal age at motherhood. Theoretical and empirical considerations on postponement of maternity in Europe // Journal of Population Economics. 2001. Vol. 14. № 2. P. 225–247. DOI: 10.1007/s001480000051.
31. Miller A.R. The effect of motherhood timing on career path // Journal of Population Economics. 2011. Vol. 24. No. 3. P. 1071–1100. DOI: 10.1007/s00148-009-0296-x
32. Rondinelli C., Aassve A., Billari F.C. Women's wages and childbearing decisions: evidence from Italy // Demographic Research. 2010. Vol. 22. Art. 19. P. 549–578. DOI: 10.4054/DemRes.2010.22.19

Сведения об авторе:

Арсений Леонидович Синица – к.э.н., н.с. лаборатории экономического образования, экономический факультет, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

E-mail sinitsa@econ.msu.ru **elibrary Author_id** 574240

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8026-0619> **ResearcherID** E-6607-2017

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 18.11.2021; одобрена после рецензирования 14.01.2022; принята к публикации 20.01.2022.

RAR (Research Article)

doi: 10.19181/lsprr.2022.18.1.4

Demographic and Family Policies as a Part of Contemporary Social Policy: Theoretical Approaches, Goals, Implementation Mechanisms and Performance Assessment (Part 1)

Arseniy L. Sinitsa

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, sinitsa@econ.msu.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8026-0619>

Abstract

The demographic situation in Russia continues to be extremely difficult: the number of births is declining while mortality is increasing and the population is aging. The problem is aggravated by the coronavirus pandemic, which has a negative impact on the health, mortality, and standard of living of the population. Under these conditions, there is a need for public policy, which can reverse or at least slow down the existing demographic trends. To do this it is necessary to understand its functions. The article deals with the state social policy and its parts (family and demographic policies). There is agreement on the definitions of each policy, but their functions and objectives continue to depend largely on the researcher's approach. The demographic policy is considered very broadly, and population reproduction may be associated with quality of life. There is a certain connection between them, but it is often indirect and it is impossible to clearly distinguish the contribution of the economic component to demographic development. It is also often emphasized that the demographic policy should not set clear quantitative goals. These two provisions blur the essence of this policy and, to some extent, limit the field of its implementation. Family policy, which is as equal a branch of social policy as demographic policy, is very often seen as a component of the demographic policy. This means that it gets assigned functions that are not peculiar to it, to the detriment of the family component itself. In order to increase the effectiveness of both policies, it is necessary to more clearly define their goals, functions, and mutual equality.

Keywords: social policy, family policy, demographic policy, family, demographic development, social and economic development, population policy

For citation: Sinitsa A.L. Demographic and family policies as a part of contemporary social policy: theoretical approaches, goals, implementation mechanisms, and performance assessment (part 1). *Living Standards of the Population in the Regions of Russia*. 2022. Vol. 18. No. 1. P. 50–59. DOI: 10.19181/lsprr.2022.18.1.4

Acknowledgements. This publication was prepared within the RFBR grant No. 21-011-31408 «Development and implementation of demographic policy in modern Russia: conceptual framework, target setting, mechanisms and regional specific features of implementation, effectiveness and prospects for improvement».

References

1. Antonov A.I. Institutional perspectives on population dynamics and family and demographic policy in the Russian Federation. In: *Social dynamics of population and sustainable development*. Moscow: MAKS Press, 2019. P. 21-27. DOI: 10.29003/m821.978-5-317-06290-3 (In Russ.).
2. Antonov A.I., Karpova V.M., Lyalikova S.V. Gap between desired and actual level of families well-being according to the results sociological and demographic married couples survey. *Living Standards of the Population in the Regions of Russia*. 2021. Vol. 17. No. 1. P. 121-131. DOI: 10.19181/lsprr.2021.17.1.9 (In Russ.).
3. Arkhangel'skiy V.N. *Faktory rozhdanosti [Factors of fertility]*. Moscow: TEIS, 2006. 399 p. (In Russ.).
4. Arkhangel'skiy V.N., Zvereva N.V. Modern fertility policy in Russia: Preliminary results and outlook. *Federalism*. 2010. No. 2. P. 69-84. (In Russ.).
5. Arkhangel'skiy V.N., Rostovskaya T.K., Vasilieva E.N. Influence of the standard of living on the reproductive behavior of Russians: Gender aspect. *Woman in Russian Society*. 2021. Special issue. P. 3-24. DOI: 10.21064/WinRS.2021.0.1 (In Russ.).
6. Vishnevskii A.G. *Vosproizvodstvo naseleniya i obshchestvo: istoriya, sovremennost', vzglyad v budushchee [Population reproduction and society: History, modernity, a look into the future]*. Moscow: Finansy i statistika, 1982. 287 p. (In Russ.).
7. Vishnevskii A.G. Evolution of the family in the USSR and principles of family policy. In *Sem'ya i semejnaya politika [Family and family policy]*. Ed. by A. Vishnevskii. Moscow: ISEPN AN SSSR, 1991. P. 25-41. (In Russ.).
8. Darmodekhin S.V. State family policy: Principles of formation and implementation. *Family in Russia*. 1995. No. 3-4. P. 5-24. (In Russ.).
9. Darmodekhin S.V. Family in the system of social relations of the modern society. *World of Psychology*. 2008. No. 3. P. 158-169. (In Russ.).
10. Dobrokhleb V.G., Ballaeva E.A. Correlation of the demographic, family and gender policies. *Population*. 2017. No. 4. P. 44-55. (In Russ.).
11. Elizarov V.V. Demographic and family policy issues. *Sociological Studies*. 1998. No. 2. P. 55-61. (In Russ.).
12. Elizarov V.V. Family policy in the USSR and Russia. *Family in Russia*. 1995. No. 1-2. P. 43-55. (In Russ.).
13. Elizarov V.V. Theory and practice of population policies in the Soviet Union. *Statistics and Economics*. 2017. Vol. 14. No. 5. P. 71-84. DOI: 10.21686/2500-3925-2017-5-71-84. (In Russ.).
14. Elizarov V.V. Objectives and targets the demographic policy in Russia. In *Modelirovanie demograficheskogo razvitiya i social'no-ekonomicheskaya effektivnost' realizacii demograficheskoy politiki Rossii [Modeling of demographic development and socio-economic efficiency of the implementation of demographic policy in Russia]*. Materials of the international scientific-practical conference. Moscow: Financial University under the Government of the Russian Federation, ISEPN AN SSSR, 2015. P. 18-26. (In Russ.).
15. Elizarov V.V., Sinitsa A.L. Factors of poverty of families with children and prospects of its reduction. *Living Standards of the Population in the Regions of Russia*. 2019. No. 2. P. 63-75. DOI: 10.19181/1999-9836-2019-10065 (In Russ.).
16. Isupova O.G. Population and family policy in different countries: conceptual approaches and practices. *Demographic Review*. 2020. Vol. 7. No. 3. P. 51-83. DOI: 10.17323/demreview.v7i3.11636 (In Russ.).
17. Kvasha A.Ya. *Demograficheskaya politika v SSSR [Demographic policy in the USSR]*. Moscow: Finansy i statistika, 1981. 200 p. (In Russ.).
18. Kvasha A.Ya. *Problemy ekonomiko-demograficheskogo razvitiya SSSR [Problems of economic and demographic development of the USSR]*. Moscow: Statistika, 1974. 180 p. (In Russ.).
19. Klupt M.A. *Demografiya regionov Zemli [Demographics of the regions of the Earth]*. Saint Petersburg: Piter, 2008. 346 p. (In Russ.).
20. Matsura M. Reflections on demographic policy in a developed socialist society. *Demographic Notebooks*. Vol. 9. Kiev: Institute of Economics of the Ukrainian SSR Academy of Sciences, 1974. P. 128-141. (In Russ.).
21. Noskova A.V. New approaches in family policy in the context of changing social realities. *Social Policy and Sociology*. Vol. 15. No. 5. P. 117-126. DOI: 10.17922/2071-3665-2016-15-5-117-126. (In Russ.).
22. Piskunov V.P. Sketch of a general scheme of the demological notion of self-reproduction of population (to clarify the foundations of the theory of demographic reproduction). *Demographic Notebooks*. Vol. 9. Kiev: Institute of Economics of the Ukrainian SSR Academy of Sciences, 1974. P. 7-127. (In Russ.).
23. Rabzaeva M.V. Family policy in Russia of the XX century: The historical and social aspect. *Social Sciences and Contemporary World*. 2004. No. 2. P. 166-176. (In Russ.).
24. Rybakovsky O.L., Tayunova O.A. Population policy: Definition, structure, objectives. *Science. Culture. Society*. 2019. No. 1. P. 100-111. (In Russ.).
25. Sakaev V.T. Approaches to the content of the concept of "demographic policy" in domestic science. *Vlast'*. 2010. No. 8. P. 102-105. (In Russ.).
26. Sinitsa A.L. *Trud po uhodu za det'mi doshkol'nogo vozrasta: sochetanie domashnej i obshchestvennoj form [Childcare labor for preschool children: A combination of home and public forms]*. Moscow: TiRu, 2012. 176 p. (In Russ.).
27. Sinitsa A.L. Utopian concepts and modern population policy. *Moscow University Economics Bulletin*. 2013. No. 3. P. 98-106. (In Russ.).
28. Slyusar L.I. Family and state: Institutional foundations of state family policy. *Bulletin of Donetsk National Technical University*. Series: Economic. 2010. No. 1. P. 56-60. (In Russ.).
29. Steshenko V.S. *Izuchenie vosproizvodstva naseleniya (teoreticheskie problemy) [The study of population reproduction (Theoretical problems)]*. Kiev: Naukova Dumka, 1981. 327 p. (In Russ.).
30. Gustafsson S.S. Optimal age at motherhood. Theoretical and empirical considerations on postponement of maternity in Europe. *Journal of Population Economics*. 2001. Vol. 14. No. 2. P. 225-247. DOI: 10.1007/s001480000051
31. Miller A.R. The effect of motherhood timing on career path. *Journal of Population Economics*. 2011. Vol. 24. No. 3. P. 1071-1100. DOI: 10.1007/s00148-009-0296-x
32. Rondinelli C., Aassve A., Billari F.C. Women's wages and childbearing decisions: evidence from Italy. *Demographic Research*. 2010. Vol. 22. Art. 19. P. 549-578 DOI: 10.4054/DemRes.2010.22.19

Information about the author:

Arseniy L. Sinitsa – PhD. In Econ. Sciences, Researcher, Laboratory for economic education Faculty of economics, Lomonosov Moscow State University

E-mail sinitsa@econ.msu.ru **elibrary Author ID** 574240

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8026-0619> **ResearcherID** E-6607-2017

The author declares no conflicts of interests.

The article was submitted 18.11.2021; approved after reviewing 14.01.2022; accepted for publication 20.01.2022.