

ДЕМОГРАФИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ



DOI: 10.24412/1561-7785-2024-3-4-16
EDN: SVDZJH

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ И СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИК

Синица А. Л.

МГУ имени М. В. Ломоносова
(119991, Москва, Ленинские горы, 1, стр. 46)

E-mail: sinitza@econ.msu.ru

Для цитирования:

Синица А. Л. Методологические принципы проведения мониторинга реализации демографической и семейной политик // Народонаселение. – Т. 27. – № 3. – С. 4-16. DOI: 10.24412/1561-7785-2024-3-4-16; EDN: SVDZJH

Аннотация. В России на всех уровнях власти наблюдается низкое качество управления демографическими процессами. Слабость государственной политики в сфере семьи и воспроизводства населения связана с низким уровнем её информационно-аналитического сопровождения. В результате действующая система мер демографической и семейной политик не позволяет обеспечить расширенное воспроизводство населения и поддержать институт семьи. Одним из наиболее важных направлений совершенствования обеих форм государственной политики является обеспечение её разработки и реализации необходимой информацией, для чего нужен мониторинг решений, принимаемых федеральными и региональными органами власти. В статье рассматриваются принципы и подходы к осуществлению такого мониторинга. Он должен иметь два основных направления. В рамках первого оценивается качество концептуальных документов, определяющих контуры политики: рассматриваются их цели, задачи и принципы и проверяются на предмет отсутствия взаимных противоречий и наличия направленности на решение именно демографических и семейных проблем в указанные сроки. Второе направление показывает, как заявленные теоретические принципы и подходы реализуются на практике. Оно позволяет определить финансовые затраты на реализацию политики, выявить применяемые формы помощи семьям и их вклад в семейный бюджет, а также сравнить регионы между собой по объёмам и формам помощи. Рассматриваемый мониторинг поможет повысить качество государственного управления территориями на федеральном и региональном уровнях при реализации демографической и семейной политик, упростить органам власти всех уровней процесс принятия решений в области демографии.

Ключевые слова: демографическая политика, семейная политика, государственная политика, мониторинг политики, демографическое развитие.

Введение

Следующий год — время подведения итогов Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., хотя уже сейчас можно утверждать, что большинство её стратегических целей, связанных с численностью и естественным движением населения (например, численность населения на 1 января, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, рождаемость, измеренная по суммарному коэффициенту рождаемости), при исключении из рассмотрения новых территорий достигнуты не будут. Более того, перспективы демографической динамики на ближайшие 10–15 лет неблагоприятны: естественная убыль населения сохранится, а выбывающее за пределы страны население с высоким образовательным уровнем будет замещаться неквалифицированными мигрантами из Средней Азии. Многие региональные программные документы в сфере демографической политики тоже заканчиваются в следующем году. Было бы важно оценить и их результаты, но этому препятствует ряд причин.

Характерной особенностью государственного управления в России является то, что стратегические документы, определяющие долгосрочные тенденции развития, имеют низкое качество и не согласованы между собой [1]. Часто декларируются одни принципы и подходы, но при реализации политики на бытовом уровне население сталкивается с совсем другими, что особенно заметно в сфере демографии. В результате создаётся впечатление, что со стороны общества наблюдается запрос на одни меры (налоговые вычеты, льготная и семейная ипотека, развитие социальной инфраструктуры, особенно в сфере медицины), но государство реализует другие, более удобные для него и ограниченные во времени (разовые выплаты при рождении ребёнка) или доступные не всем нуждающимся меры (особенно по обеспечению жильём).

На такую двойственность обратили внимание политологи, которые отметили, что камень преткновения государственного

управления — слабая реализация власти, вызванная серьёзными проблемами коммуникации между властью и обществом, из-за чего наблюдается низкое доверие к государству и органам власти [2; 3]. Некоторые исследователи считают качество коммуникации между властью и обществом наиболее значимой проблемой, поэтому поиску баланса между интересами граждан и государства следует уделять особое внимание [4, с. 106].

В основе развития любой территории лежит учёт местного контекста и интересов проживающего там населения, поэтому позиция региональных и муниципальных органов власти в отношении реализуемой политики становится основной при формировании итоговых результатов по стране в целом. В связи с этим большую важность для качества управления территориями приобретают профессиональные компетенции государственных и муниципальных служащих, но даже федеральные органы власти далеко не всегда обладают требуемыми компетенциями в сфере демографии [5]. Наряду с повышением демографической грамотности чиновников необходимо повышение информационно-аналитического сопровождения государственной политики, особенно если учесть, что демографическая ситуация продолжит ухудшаться. Следовательно, разработка и реализация мониторинга демографической и семейной политики является актуальным направлением их совершенствования.

Методологические принципы разработки демографической и семейной политик

Принципы разработки и реализации государственной политики неоднократно рассматривались в литературе. В отношении семейной политики стоит отметить работы [6–10]. С. В. Дармодехин, О. В. Кучмаева и другие авторы неоднократно отмечали сложность определения её проблемного поля и выступали за её автономию от других видов социальной политики. Демографическая политика хорошо представлена в рабо-

тах [11–17]. Л. Л. Рыбаковский, В. В. Елизаров и другие исследователи говорили о методологической неопределённости и этого термина, а также об ошибочности сведения демографической политики только к политике повышения рождаемости. Выделим три основных направления, которые включают в себя большинство принципов разработки и реализации демографической и семейной политик: системность и мощное информационное обеспечение, которые дополняют друг друга, а также универсальность. Более подробно они рассмотрены в [18].

Достижение системности политики, а также её внутренней и внешней непротиворечивости требует чёткости формулировок политики, её целей, задач, инструментов реализации и целевых индикаторов. Они должны быть согласованы между собой и с выделяемыми ресурсами, а также с показателями, целями и задачами других направлений государственной политики. То же касается и нормативно-правовых актов, связанных с реализацией политики. Государственная политика должна иметь иерархию: направления одного уровня (например, демографическая и семейные политики) должны быть равноправными и наделяться свойственными только им функциями. Система мероприятий должна включать в себя материальное и нематериальное стимулирование, а также пропагандистские меры. Мероприятия органов власти более высоких уровней надо дополнять мерами политики органов власти более низких уровней с учётом местных особенностей территорий. Таким образом проблемы, стоящие перед обществом, будут учтены комплексно, в связи с наблюдаемыми явлениями и тенденциями. Срок реализации мер должен быть достаточно большим, чтобы они могли внести свой вклад в изменение ситуации. Наконец, необходим единый орган координации усилий по разработке и реализации политики.

Вторым направлением является создание информационного обеспечения, задачей которого является повышение эффективности политики. Для этого необходимо, чтобы предлагаемые меры были обсуждены

с широким кругом экспертов и научно обоснованы. Также необходим контроль принимаемых решений, для чего требуется единая база нормативно-правовых актов, позволяющая сравнивать цели политик и их результирующие показатели. Методика оценки эффективности мер политики должна быть единой и научно обоснованной, при этом она должна учитывать особенности конкретной территории. Также необходима экспертиза других направлений государственной политики на предмет того, как решения, принимаемые в их рамках, влияют на целевое направление государственной политики, в духе оценок регулирующего и фактического воздействий. Разработка и реализация политики должны осуществляться квалифицированными работниками, получающими достойное вознаграждение за свой труд. Наконец, необходимо информирование широких слоёв населения о принципах и мерах реализуемой политики. Универсальность подразумевает, что обе политики должны реализовываться на территории всей страны всеми уровнями власти, иметь не адресный характер, а затрагивать всех, на кого нацелены, и быть унифицированы по принципам и средствам реализации.

В настоящее время большинство представленных принципов не соблюдается, поэтому для контроля организации общественного развития и повышения качества управления социальными процессами требуется мониторинг нормативно-правовых актов, связанных с разработкой и реализацией демографической и семейной политик на региональном и федеральном уровнях. Такой мониторинг должен осуществляться федеральными органами власти или организацией, имеющей контакты с экспертами требуемой квалификации, потому что региональные власти не всегда ими располагают и интересуются лишь своим регионом.

Принципы разработки и реализации мониторинга

Мониторинг предлагается проводить на основе регулярно пополняемой базы текстовых и цифровых данных, которая вклю-

чает в себя нормативно-правовые акты (действующие и уже прекратившие действие) и представленные в них показатели, связанные с реализацией демографической и семейной политик. Если брать международный опыт, то этот мониторинг похож на сборник World Population Policies, регулярно публикуемый ООН, или базу Mutual Information System on Social Protection, которую ведут страны ЕС, но дополненную текстами самих документов в сфере демографической и семейной политик, что позволяет анализировать не только текущую ситуацию, но и эволюцию обеих политик в России и её регионах.

Цели, задачи, принципы, механизмы реализации и целевые показатели должны быть перемещены из текстов документов, в специальную программную среду. Она даст возможность сравнивать их между собой, выявлять приоритетные цели и задачи, искать повторяющиеся формулировки (не меняющиеся между регионами), и различия между ними, что позволит группировать регионы по целям и путям их достижения. То же следует сделать в отношении различных форм помощи семьям и индивидам, которые реализуются в каждом регионе. Благодаря мониторингу получится построить динамические ряды, оценить принципы и результаты реализуемой политики на региональном уровне с учётом финансовых затрат и ежегодной индексации выделяемых средств.

Первое направление реализации мониторинга

Данный мониторинг имеет две составляющие. Первая из них, направленная на анализ основных подходов и принципов демографической и семейной политик, позволяет оценить, насколько концептуальные документы, способны дать ответ на наиболее значимые вопросы. Для этого из документов федерального и регионального уровней вычлняются цели, задачи, принципы и целевые показатели (где они представлены¹) демографической и семейной поли-

тик и рассматриваются на предмет непротиворечивости, достижимости и соответствия текущим демографическим условиям. В базе должен быть указан период действия документа, а программные документы имеют тенденцию к синхронизации между собой, поэтому проверять действует ли программа или вместо неё приняли другую достаточно раз в два-три года.

Благодаря мониторингу пользователи смогут увидеть, в каких регионах есть документы или разделы в демографических концепциях, посвящённые семейной политике. В случае отсутствия специального документа в программной оболочке следует отметить, что она в явном виде не реализуется. Однако при наличии специального раздела в концепции демографического развития необходимо проставить отметку, что обе политики объединяются, но демографическая политика имеет большую важность, то есть мониторинг покажет реальное отношение властей разного уровня к семейной политике, что очень актуально в свете начала реализации нового национального проекта «Семья». В результате мониторинг позволит устранить ряд недостатков, которые заметно снижают эффективность демографической и особенно семейной политик.

Наиболее значимым недостатком является отсутствие единой базы документов и данных, посвящённых демографическим и семейной политикам. В условиях новой волны депопуляции и долгосрочного кризиса семьи это означает разрозненность реализуемых мер и слабое информационное обеспечение обеих политик. Так, например, региональные или местные органы власти зачастую не знают об успешных случаях реализации мер поддержки семей в других регионах и муниципальных образованиях, которые могли бы быть использованы и в их условиях. Зачастую на местах используются неудачные, двусмысленные или противоречивые формулировки, из-за чего сильно страдает качество документов. Ярким примером может служить тот факт,

1 Например, в «Концепция демографического развития Рязанской области на период до 2015 года» (Распоряжение губернатора Рязанской области от 26.06.2006 № 265-пр) они отсутствуют. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/439011675> (дата обращения: 09.03.2024).

что во многих документах основная цель концепции демографической политики — «создать условия для роста населения», не оговаривая на сколько или до какого уровня увеличение должно произойти², или в качестве целевого ориентира указывается просто «снизить уровень смертности»³. Такая расплывчатая постановка вопроса позволяет утверждать, что цель достигнута даже при отсутствии реальных успехов, благодаря чему можно принять новый документ с такой же формулировкой, которая вновь не позволит оценить итоговый результат реализации концепции и её вклад в изменение демографических тенденций.

Слабость региональных документов также в некоторой степени обусловлена методологической неопределённостью понятия «демографическая политика», представленной в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Наряду со стабилизацией численности населения и её ростом, увеличением ожидаемой продолжительности жизни третьей основной целью концепции является повышение качества жизни. Этот термин в первую очередь связан с благосостоянием населения, а не с его воспроизводством или миграцией, он более экономический и социальный, чем демографический. 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.

В результате региональные документы, которые ориентируются на федеральную концепцию, могут иметь серьёзные недостатки, обусловленные неправильным пониманием целей демографической полити-

ки. Примером слишком широкого подхода может служить «Концепция демографической политики Тульской области на период до 2025 года»⁴. В ней среди приоритетов и основных направлений деятельности по решению задач повышения рождаемости и укрепления семьи представлены те, которые явно не относятся к демографической или семейной политике: «активизация работы по трудовому обучению, профессиональной ориентации, консультированию детей и подростков, подготовке к будущей трудовой деятельности с учетом их склонности, интересов и состояния здоровья» и «укрепление материальной базы профессиональных образовательных организаций». Однако можно говорить об их связи с качеством жизни.

Интересным примером является Брянская область. Сравнивая концепции демографической политики в Брянской области на период до 2019 и 2025 годов видно, что разделы III–VIII абсолютно одинаковы, то есть цели, задачи и приоритеты между документами не претерпели изменений⁵. С одной стороны, подобное сходство — хорошо: обеспечивается преемственность между периодами и направлениями воздействия. С другой — отсутствие изменений может означать, что ни одна из задач решена не была. Впрочем, подтвердить или опровергнуть это утверждение нельзя, поскольку в документах не приводятся цифровые индикаторы, к достижению которых стремятся власти. Вызывают сомнения и приоритеты политики. Так, в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи в документах представлены следующие формулировки: «обеспечение действенно-

² Например, см. «Концепция демографической политики Ярославской области на период до 2025 года» (Постановление Правительства Ярославской области от 09.11.2015 № 1217-п). — URL: <https://docs.cntd.ru/document/430656055> (дата обращения: 09.03.2024).

³ Например, см. «Концепция демографической политики Тамбовской области на период до 2025 года» (Постановление Администрации Тамбовской области от 27.11.2007 № 1284). — URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=116022197&page=1&rdk=0#10 (дата обращения: 09.03.2024).

⁴ Постановление Администрации Тульской области от 27.10.2008 № 673 «Об утверждении Концепции демографической политики Тульской области на период до 2025 года». — URL: <https://docs.cntd.ru/document/430645583> (дата обращения: 09.03.2024).

⁵ Распоряжение Правительства Брянской области от 20.02.2015 № 56-рп «Об утверждении Концепции демографической политики в Брянской области на период до 2019 года». — URL: <https://docs.cntd.ru/document/974034932>; Распоряжение Правительства Брянской области от 02.03.2020 № 75-п «Об утверждении Концепции демографической политики в Брянской области на период до 2025 года». — URL: <https://docs.cntd.ru/document/974057720> (дата обращения: 09.03.2024).

го надзора за соблюдением социальных гарантий ... несовершеннолетних независимо от организационно-правовой формы предприятия», «разработка мер по развитию системы социального партнёрства на областном и местном уровнях» и «создание в регионе условий для приоритетного развития местных производителей и переработчиков пищевого сырья, фирменной торговли в целях производства и реализации населениям продуктов массового потребления по доступным ценам». Очевидно, что вклад этих мер в стимулирование рождаемости и укрепление семьи весьма незначительный, если есть вообще. Подобные примеры присутствуют почти в каждом документе.

Ещё одной проблемой документов является то, что заявленные целевые индикаторы могут быть заведомо недостижимыми. Примером может служить «Концепция демографической политики Дальнего Востока»⁶, в которой стратегической целью является «стабилизация численности населения Дальнего Востока на уровне 8,3 млн человек к 2020 г. и ее увеличение до 8,6 млн человек к 2025 г.». Несмотря на актуальность такой постановки вопроса в условиях оттока населения из регионов Дальнего Востока, достичь эту цель за столь короткий срок при недостаточном финансировании и низком уровне жизни населения возможно только при массовом завозе мигрантов из-за пределов страны, что, очевидно, не соответствует потребностям общества. Впрочем, реальная жизнь уже наглядно это показала: на конец 2020 г. численность населения Дальнего Востока составляла 8,0 млн человек, а на конец 2022 г. — 7,9 млн человек. Примером заведомо недостижимых результатов на региональном уровне может служить «Концепция демографического развития Алтайского края на период 2025 года»⁷. В ней к концу первого этапа (2020 г.) плани-

ровалось добиться прекращения миграционной убыли населения, а к концу второго этапа (2025 г.) — обеспечить миграционный прирост населения на уровне, восполняющем естественную убыль (не менее 2 тыс. человек в год).

Региональные программы иногда сталкиваются с проблемой слишком консервативных целевых показателей. Например, в программе «Улучшение демографической ситуации в Курской области» на 2011–2013 гг. планировалось за время её действия снизить смертность населения трудоспособного возраста с 700 случаев до 699 случаев на 100 тыс. человек населения трудоспособного возраста⁸. Реализация предлагаемого мониторинга позволит оценить качество подготовки разделов, посвящённых целевым показателям, и поможет разработчикам более обоснованно подойти к их выбору. В некоторых регионах власти понимают необходимость подобного мониторинга и периодической ревизии демографической и семейной политик, прописывая это в качестве одной из задач соответствующей программы⁹. Однако существующие единичные случаи лишь подчёркивают необходимость федерального мониторинга, который позволил бы избежать указанных недостатков.

Второе направление реализации мониторинга

Пособия и другие монетарные формы помощи семьям с детьми играют особую роль в условиях их низкого уровня жизни и низких заработных плат, поэтому для населения они являются одними из важнейших и самыми видимыми инструментами демографической и семейной политик.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.06.2017 г. № 1298-р «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года». — URL: <https://docs.cntd.ru/document/436744671> (дата обращения: 09.03.2024).

⁷ Распоряжение губернатора Алтайского края от 31.07.2015 № 54-пр. — URL: https://www.aksp.ru/work/sd/demograf/dem_docs/reg_konc.pdf (дата обращения: 09.03.2024).

⁸ Постановление Администрации Курской области от 25.10.2010 № 497-па — URL: <https://kursk.ru/region/control/documents/document-44772/> (дата обращения: 09.03.2024).

⁹ Постановление Правительства Тверской области от 07.02.2020 г. № 60-пп «О государственной программе Тверской области «Развитие демографической и семейной политики Тверской области» на 2020–2025 годы». — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900202002110001?index=60> (дата обращения: 09.03.2024).

Кроме того, некоторые учёные считают размер пособий одним из индикаторов отношения власти к социальному институту семьи [19]. В настоящее время регулярные пособия и налоговые вычеты не выполняют ту роль, для которой они вводились, потому что имеют маленькие размеры [20]. О том, что Россия серьёзно отстает от зарубежных стран в отношении объёмов средств, идущих на поддержку семей с детьми, уже неоднократно говорилось [21–23], но ответы, почему так происходит и на сколько именно мы отстаём, до сих пор не получены.

В связи с этим в рамках второго направления мониторинга анализируется система помощи семьям. Для этого по стране в целом и для каждого региона в отдельности из нормативно-правовых актов (программных документов, прилагающихся планов мероприятий и документов, изменяющих предшествующие документы) отбираются и переносятся в программную среду действующие и действовавшие меры политики, а также выделяемые на их финансирование средства. Такой подход позволит показать, как теоретические принципы и подходы нормативно-правовых документов реализуются на практике. Исследователи смогут отслеживать эволюцию перечня мер на федеральном и региональном уровнях. Станет возможным провести расчёт, сколько процентов от ВРП (ВВП на федеральном уровне) составляют расходы на конкретную меру и на всю систему мер. Мониторинг должен осуществляться ежегодно, потому что размер выделяемых на поддержку семей денежных средств и покупательная способность денег с течением времени меняются.

Для второго направления мониторинга наиболее значимы три аспекта. Первый из них — создание единой базы, в которой ретроспективно представлены формы помощи семьям, обозначены условия их получения и финансовые затраты на их реализацию. Такая база позволит увидеть весь спектр мер помощи семьям, реализуемых в стране и отдельных регионах, выявить региональные особенности, ранжировать регионы и сравнивать их между собой по раз-

ным критериям. Она будет полезна и для региональных органов власти, которые смогут подобрать меры, наиболее точно отвечающие условиям региона и узнать про особенности их реализации.

Второй аспект заключается в том, что мониторинг позволит сравнивать затрачиваемые денежные ресурсы на все реализуемые меры (или хотя бы на наиболее важные из них) с ВРП (с ВВП на федеральном уровне) по отдельности и совокупно. В результате станет возможно не только сравнивать регионы между собой, но и определить сколько органы власти тратят на государственную демографическую и семейную политики, а значит, какое место они занимают в структуре приоритетов государства, и какова динамика этих расходов. Дополнив затраты на региональные меры затратами на федеральные меры, получится рассчитать полную стоимость реализации политики в регионе. В конечном итоге получится понять, насколько далеко мы находимся от уровня в 2% от ВВП (целевой размер помощи семьям в развитых европейских странах) и по каким компонентам мы особенно отстаём.

Третий аспект подразумевает учёт размеров пособий в зависимости от душевых доходов в семьях с разным числом её членов (в первую очередь иждивенцев). Вклад мер политики в бюджет семьи без проведения специальных обследований часто определить непросто, особенно если учесть, что ряд мер являются разовой поддержкой (материнский (семейный) капитал, помощь при рождении ребёнка, помощь к 1 сентября, помощь в приобретении дров или угля и аналогичные формы поддержки семей). При мониторинге выплачиваемые пособия и прочие формы поддержки семьи сравниваются с прожиточным минимумом и с бюджетами более высоких уровней, а также со средней по региону заработной платой. Такой подход позволит примерно оценить, какую роль каждая мера играет в бюджете семей и насколько они все вместе позволяют компенсировать затраты родителей на уход и присмотр за детьми.

Заключение

Проблема воспроизводства населения является одной из наиболее важных для российского общества уже долгое время, но она всё так же далека от решения. Отчасти это связано с кризисом семьи и снижением потребности в детях. Тем не менее власть сама не до конца понимает суть политики, призванной обеспечить демографический рост и поддержать основную ячейку общества. Это выражается в том, что программные документы до сих пор содержат противоречивые и не относящиеся к делу тезисы, а наиболее ярким примером является семейная политика, которая зачастую подменяется демографической и выполняет несвойственные для себя функции [24]. В результате особое внимание при подготовке текста программ, направленных на изменение сложившихся тенденций, должно уделяться подбору используемых формулировок целей и задач. Однако информационно-аналитическое сопровождение разработки и реализации демографической и семейной политик в том виде, котором оно в настоящее время имеется, не позволяет решить данную проблему, а также оценить качество стратегических документов, определяющих долгосрочные цели и принципы социального развития российского общества. Данная проблема является частью более общей проблемы доступности статистики и её обработки [25], хотя в современных условиях нельзя добиться результатов, если государство не имеет достаточно информации о себе и протекающих социальных процессах. Следовательно, низкая культура государственного управления тормозит демографическое развитие и препятствует реализации интересов государства и общества.

Для улучшения ситуации и повышения качества управления социальными процессами был предложен мониторинг демографической и семейной политик. В рамках двух направлений реализации он име-

ет три основных задачи. Первая — создание базы данных стратегических документов, направлена на выявление их недостаточно проработанных и противоречивых положений. Её решение позволит повысить качество этих документов за счёт устранения несогласованности между целями, задачами, принципами, механизмами реализации и целевыми показателями, что в конечном итоге прояснит задачи, которые ставит перед собой государство и намечаемые пути их достижения. Второй задачей является повышение качества коммуникации между всеми участниками процесса разработки и реализации демографической и семейной политик. Наконец, третья задача связана с обеспечением информацией процесса принятия решений. К ней относятся создание перечня мер, которые могут быть использованы органами власти, оценка затрат на реализуемые меры и их вклада в бюджет семьи на протяжении длительного периода времени. Данная задача является наиболее значимой, потому что ранее в таком объёме в отечественной практике не рассматривалась.

Мы понимаем, что предложенная концепция мониторинга государственной политики является дискуссионной и в процессе реализации потребует доработки. Его реализация трудоёмка, хотя современные программные средства отчасти решают эту проблему. Также существуют ограничения, связанные с доступностью текстов документов. Тем не менее технических проблем, препятствующих его проведению, нет. Положительные результаты, которые получают субъекты разработки демографической и семейной политик, несомненны и перевесят сложности, связанные с его созданием и поддержанием, поэтому мы надеемся, что органы власти или иные организации найдут возможность реализовать такой мониторинг и внести свой вклад в повышение качества информационно-аналитического обеспечения государственной политики.

Список литературы и Интернет-источников

1. **Авдеев, Ю. А.** Какая программа развития нужна Дальнему Востоку? / Ю. А. Авдеев // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. — 2020. — № 4. — С. 84–98. DOI: 10.24866/1815-0683/2020-4/84-98; EDN: UVJQEY
2. **Латов, Ю. В.** Институциональное доверие как социальный капитал в современной России (по результатам мониторинга). / Ю. В. Латов // Полис. Политические исследования. — 2021. — № 5. — С. 161–175. DOI: 10.17976/jpps/2021.05.11; EDN: SYMSKW
3. **Тихонова, Н. Е.** Динамика представлений россиян о соотношении интересов индивида и государства: эмпирический анализ. / Н. Е. Тихонова // Полис. Политические исследования. — 2021. — № 6. — С. 155–170. DOI: 10.17976/jpps/2021.06.11; EDN: AKZYVR
4. **Подъячев, К. В.** Политическая наука и политическая власть: к вопросу о предмете современной политологии. / К. В. Подъячев // Власть. — 2012. — № 2. — С. 103–106. EDN: ORSSRF
5. **Авдеев, Ю. А.** Какая демографическая политика сможет оживить экономику Дальнего Востока. / Ю. А. Авдеев // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. — 2016. — № 4. — С. 51–61. EDN: XIMNNF
6. **Васильева, Э. К.** Проблемы эффективности российской семейной политики. / Э. К. Васильева // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. — 2014. — № 2. — С. 36–41. EDN: SJKAGB
7. **Дармодехин, С. В.** О состоянии и неотложных мерах по развитию государственной политики. / С. В. Дармодехин // Уровень жизни населения регионов России. — 2005. — № 10. — С. 20–27. EDN: LMBEOR
8. **Дармодехин, С. В.** Семья в системе социальных отношений современного общества. / С. В. Дармодехин // Мир психологии. — 2008. — № 3. — С. 158–169. EDN: JUZZBJ
9. **Кузин, С. В.** О реализации государственной семейной политики в современной России. / С. В. Кузин, О. В. Кучмаева // Вестник университета. — 2017. — № 1. — С. 192–198. EDN: XVSUGB
10. **Кучмаева, О. В.** Современные проблемы оценки эффективности семейной политики в Российской Федерации. / О. В. Кучмаева // Статистика и Экономика. — 2017. — № 5. — С. 85–93. DOI: 10.21686/2500-3925-2017-5-85-93; EDN: ZSJNSL
11. **Авдеев, Ю. А.** О демографической политике для российского Дальнего Востока. / Ю. А. Авдеев // Статистика и экономика. — 2017. — № 6. — С. 59–68. DOI: 10.21686/2500-3925-2017-6-59-68; EDN: YMWJOU
12. **Бобков, В. Н.** Методологические основы разработки региональных программ демографического развития с учетом региональных особенностей (на примере Дальневосточного федерального округа). / В. Н. Бобков, В. В. Елизаров, Н. Г. Джанаева [и др.] // Уровень жизни населения регионов России. — 2013. — № 1. — С. 10–17. EDN: QAFVTN
13. **Калачикова, О. Н.** Демографическая политика России: региональный аспект. / О. Н. Калачикова, А. А. Шабунова // Экономика региона. — 2012. — № 3. — С. 77–89. DOI: 10.17059/2012-3-7; EDN: PCIBLR
14. **Рыбаковский, Л. Л.** Концепция демографической политики России: опыт разработки и пути совершенствования. / Л. Л. Рыбаковский // Социологические исследования. — 2015. — № 9. — С. 62–70. EDN: UISNAP
15. **Рыбаковский, Л. Л.** Накануне выбора: второй этап депопуляции или демографический рост? / Л. Л. Рыбаковский // Народонаселение. — 2013. — № 4. — С. 39–49. EDN: RWORZJ
16. **Рыбаковский, О. Л.** Демографическая политика: определение, структура, цели. / О. Л. Рыбаковский, О. А. Таюнова // Наука. Культура. Общество. — 2019. — № 1. — С. 100–111. EDN: ZARAEP
17. **Шипунова, О. В.** Проблемы и перспективы региональной демографической политики в области рождаемости. / О. В. Шипунова // Регион: экономика и социология. — 2012. — № 1. — С. 174–184. EDN: OQPINJ

18. **Синица, А. Л.** Методологические принципы разработки демографической и семейной политики в современных условиях. / А. Л. Синица // Альманах Крым. — 2021. — № 28. — С. 95–108. EDN: EONEVI
19. **Безрукова, О. Н.** Демографическая политика государства в области рождаемости: пути преодоления кризиса. / О. Н. Безрукова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12. Психология. Социология. Педагогика. — 2008. — № 3. — С. 196–211. EDN: KVNKSH
20. **Синица, А. Л.** Демографическая и семейная политика в современной социальной политике: теоретические подходы, цели, механизмы реализации и оценка результативности (часть 2). / А. Л. Синица // Уровень жизни населения регионов России. — 2022. — Т. 18. — № 2. — С. 189–200. DOI: 10.19181/Ispr.2022.18.2.4; EDN: FLNWNV
21. **Елизаров, В. В.** Новые меры демографической политики и их вклад в увеличение поддержки семей с детьми. / В. В. Елизаров // Уровень жизни населения регионов России. — 2007. — № 5. — С. 5–27. EDN: MBWEXR
22. **Елизаров, В. В.** Стимулирование рождаемости: от теории к практике. / В. В. Елизаров // Уровень жизни населения регионов России. — 2006. — № 5–6. — С. 91–104. EDN: MBWDAB
23. **Елизаров, В. В.** Тенденции, региональные особенности и перспективы демографического развития России. / В. В. Елизаров // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. — 2013. — Т. 5. — № 1. — С. 70–96. EDN: RBMGFX
24. **Синица, А. Л.** Демографическая и семейная политика в современной социальной политике: теоретические подходы, цели, механизмы реализации и оценка результативности (часть 1). / А. Л. Синица // Уровень жизни населения регионов России. — 2022. — Т. 18. — № 1. — С. 50–59. DOI: 10.19181/Ispr.2022.18.1.4; EDN: TGCJFH
25. **Бессонов, В. А.** Анализ краткосрочных тенденций в российской экономике: как рассеять «туман настоящего»? / В. А. Бессонов // Вопросы экономики. — 2011. — № 2. — С. 93–108. DOI: 10.32609/0042-8736-2011-2-93-108; EDN: NCKNRJ

Сведения об авторе:

Синица Арсений Леонидович, к.э.н, научный сотрудник, МГУ имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия.
 Контактная информация: e-mail: sinitsa@econ.msu.ru; ORCID: 0000-0001-8026-0619; ПИНЦ SPIN-код: 9011-5519.

DOI: 10.24412/1561-7785-2024-3-4-16

METHODOLOGICAL GUIDELINES FOR MONITORING OF THE IMPLEMENTATION OF DEMOGRAPHIC AND FAMILY POLICIES

Arseny L. Sinitsa

*Lomonosov Moscow State University
 (1/46, Leninskie gory, Moscow, Russia, 119991)*

E-mail: sinitsa@econ.msu.ru

For citation:

Sinitsa A. L. Methodological guidelines for monitoring of the implementation of demographic and family policies. *Narodonaselenie [Population]*. 2024. Vol. 27. No. 3. P. 4-16. DOI: 10.24412/1561-7785-2024-3-4-16 (in Russ.)

Abstract. *Demographic processes management is of low quality at all levels of government. Inadequate information and analytical support contribute to the weakness of state policy on family and population reproduction. Therefore, it is not possible to ensure extended reproduction of the population or support families with the current system of demographic and family measures. One of the most important directions for improving both forms of the state policy is to provide it with*

necessary information for development and implementation based on monitoring of the decision of federal and regional authorities. The article discusses the principles and approaches to carrying out such monitoring, which should have two main directions. The first is assessment of the quality of the conceptual documents that define the policy framework, which involves considering the goals, objectives, and principles, checking for the absence of contradictions between them and their focusing on solution of the demographic and family problems within the specified time frame. Implementation of the stated theoretical principles and approaches in practice is the second area. It should allow to determine the financial costs of the policy, the forms of assistance provided to families and their contribution to family budget, as well as to compare regions by the amount and forms of assistance provided to the population. This monitoring will help to improve the quality of state management of territories at the federal and regional levels in implementing the demographic and family policies. It will also simplify the decision-making process for the authorities.

Keywords: demographic policy, family policy, state policy, policy monitoring, demographic development.

References

1. Avdeev Yu. A. Kakaya programma razvitiya nuzhna Dal'nemu Vostoku? [What development program does the Far East need?]. Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke [Customs Policy of Russia in the Far East]. 2020. No. 4. P. 84–98. DOI: 10.24866/1815-0683/2020-4/84-98 (in Russ.)
2. Latov Yu. V. Institutstional'noje doverije kak sotsial'nyj kapital v sovremennoj Rossii (po rezul'tatam monitoringa) [Institutional trust as a social capital in modern Russia (on the results of monitoring)]. Polis. Politicheskije issledovaniya [Polis. Political Studies]. 2021. No. 5. P. 161–175. DOI: 10.17976/jpps/2021.05.11 (in Russ.)
3. Tikhonova N. E. Dinamika predstavlenij rossiyan o sootnoshenii interesov individua i gosudarstva: empiricheskii analiz [Russians' perceptions of the relationship between the individual and state interests: An empirical analysis of dynamics]. Polis. Politicheskije issledovaniya [Polis. Political Studies]. 2021. No. 6. P. 155–170. DOI: 10.17976/jpps/2021.06.11 (in Russ.)
4. Podyachev K. V. Politicheskaya nauka i politicheskaya vlast': k voprosu o predmete sovremennoj politologii [Political science and political power: to the issue of modern political science's object]. Vlast' [The Authority]. 2012. No. 2. P. 103–106. (in Russ.)
5. Avdeev Yu. A. Kakaya demograficheskaya politika smozhet ozhivit' ekonomiku Dal'nego Vostoka [Which demographic policy can revitalize the economy of the Far East?]. Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke [Customs Policy of Russia in the Far East]. 2016. No. 4. P. 51–61. (in Russ.)
6. Vassilyeva E. K. Problemy effektivnosti rossijskoj semejnoi politiki [Problems of the effectiveness of the Russian family policy]. Vestnik Sankt-Peterburgskoj yuridicheskoi akademii [Vestnik of St. Petersburg Law Academy]. 2014. No. 2. P. 36–41. (in Russ.)
7. Darmodekhin S. V. O sostoyanii i neotlozhnykh merakh po razvitiyu gosudarstvennoj politiki [On the state and urgent measures for development of the public policy]. Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [Living Standards of the Population in the Regions of Russia]. 2005. No. 10. P. 20–27. (in Russ.)
8. Darmodekhin S. V. Sem'ya v sisteme sotsial'nykh otnoshenij sovremennogo obshchestva [Family in the system of social relations of the modern society]. Mir psikhologii [The World of Psychology]. 2008. No. 3. P. 158–169. (in Russ.)
9. Kuzin S. I., Kuchmaeva O. V. O realizatsii gosudarstvennoj semeinoi politiki v sovremennoj Rossii [The implementation of the state family policy in modern Russia]. Vestnik Universiteta [Vestnik Universiteta]. 2017. No. 1. P. 192–198. (in Russ.)
10. Kuchmaeva O. V. Sovremennyye problemy otsenki effektivnosti semeinoi politiki v Rossijskoj Federatsii [Modern problems of evaluation of the family policy effectiveness in the Russian Federation]. Statistika i ekonomika [Statistics and Economics]. 2017. No. 5. P. 85–93. DOI: 10.21686/2500-3925-2017-5-85-93 (in Russ.)

11. Avdeev Yu. A. O demograficheskoy politike dlya rossiiskogo Dal'nego Vostoka [The population policy of the Russian Far East]. *Statistika i ekonomika [Statistics and Economics]*. 2017. No. 6. P. 59–68. DOI: 10.21686/2500-3925-2017-6-59-68 (in Russ.)
12. Bobkov V. N., Elizarov V. V., Dzhanaeva N. G., et al. Metodologicheskije osnovy razrabotki regional'nykh programm demograficheskogo razvitiya s uchotom regional'nykh osobennostej (na primere Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga) [Methodological foundations for elaboration of regional programs of demographic development, taking into account regional characteristics (on the example of the Far Eastern Federal District)]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [Living Standards of the Population in the Regions of Russia]*. 2013. No. 1. P. 10–17. (in Russ.)
13. Kalachikova O. N., Shabunova A. A. Demograficheskaya politika Rossii: regional'nyj aspekt [Population policy of Russia: Regional dimension]. *Ekonomika regiona [Economy of Regions]*. 2012. No. 3. P. 77–89. DOI: 10.17059/2012-3-7 (in Russ.)
14. Rybakovsky L. L. Kontsepsiya demograficheskoy politiki Rossii: opyt razrabotki i puti sovershenstvovaniya [Demographic policy concept in Russia: experiences in development and ways of improving]. *Sotsiologicheskije issledovaniya [Sociological Studies]*. 2015. No. 9. P. 62–70. (in Russ.)
15. Rybakovsky L. L. Nakanune vybora: vtoroj etap depopulyatsii ili demograficheskij rost? [On the eve of the choice: the second stage of the depopulation or demographic growth?] *Narodonaselenie [Population]*. 2013. No. 4. P. 39–49. (in Russ.)
16. Rybakovsky O. L., Tayunova O. A. Demograficheskaya politika: opredelenije, struktura, tseli [Population policy: definition, structure, objectives]. *Nauka. Kul'tura. Obshchestvo [Science. Culture. Society]*. 2019. No. 1. P. 100–111. (in Russ.)
17. Shipunova O. V. Problemy i perspektivy regional'noj demograficheskoy politiki v oblasti rozhdaemosti [Regional birthrate policy: Problems and perspectives]. *Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology]*. 2012. No. 1. P. 174–184. (in Russ.)
18. Sinitsa A. L. Metodologicheskije printsipy razrabotki demograficheskoy i semeinoj politik v sovremennykh usloviyakh [Methodological principles for the development of demographic and family policies in modern conditions]. *Al'manakh «Krym» [Almanac «Crimea»]*. 2021. No. 28. P. 95–108. (in Russ.)
19. Bezrukova O. N. Demograficheskaya politika gosudarstva v oblasti rozhdaemosti: puti preodoleniya krizisa [State demographic policy: ways of resolving the crisis]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 12. Psikhologiya. Sotsiologiya. Pedagogika [Vestnik of St. Petersburg University. Series 12. Psychology. Sociology. Pedagogy]*. 2008. No. 3. P. 196–211. (in Russ.)
20. Sinitsa A. L. Demograficheskaya i semejnaya politika v sovremennoj sotsial'noj politike: teoreticheskije podkhody, tseli, mekhanizmy realizatsii i otsenka rezul'tativnosti (chast' 2) [Demographic and family policies as a part of contemporary social policy: Theoretical approaches, goals, implementation mechanisms and performance assessment (Part 2)]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [Living Standards of the Population in the Regions of Russia]*. 2022. Vol. 18. No. 2. P. 189–200. DOI: 10.19181/Ispr.2022.18.2.4 (in Russ.)
21. Elizarov V. V. Novyje mery demograficheskoy politiki i ikh vklad v uvelichenije podderzhki semej s det'mi [New measures of demographic policy and their contribution to increasing support for families with children]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [Living Standards of the Population in the Regions of Russia]*. 2007. No. 5. P. 5–27. (in Russ.)
22. Elizarov V. V. Stimulirovanije rozhdaemosti: ot teorii k praktike [Fertility stimulation: from theory to practice]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [Living Standards of the Population in the Regions of Russia]*. 2006. No. 5–6. P. 91–104. (in Russ.)
23. Elizarov V. V. Tendentsii, regional'nyje osobennosti i perspektivy demograficheskogo razvitiya Rossii [Trends, regional features and perspectives of the demographic development of Russia]. *Nauchnyje issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyj zhurnal [Scientific Researches of Faculty of Economics. Electronic journal]*. 2013. Vol. 5. No. 1. P. 70–96. (in Russ.)
24. Sinitsa A. L. Demograficheskaya i semejnaya politika v sovremennoj sotsial'noj politike: teoreticheskije podkhody, tseli, mekhanizmy realizatsii i otsenka rezul'tativnosti (chast' 1) [Demographic and family policies as a part of contemporary social policy: Theoretical approaches,

goals, implementation mechanisms and performance assessment (Part 1)]. Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii [*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 (in Russ.)

25. Bessonov V. A. Analiz kratkosrochnykh tendentsij v rossiiskoi ekonomike: kak rasseyat' «tuman nastoyashchego»? [Analysis of short-term trends in the Russian economy: How to clear the «fog of the present» away?]. Voprosy ekonomiki [*Economic Issues*]. 2011. No. 2. P. 93–108. DOI: 10.32609/0042-8736-2011-2-93-108 (in Russ.)

Information about the author:

Sinita Arseniy Leonidovich, Candidate of Economics, Researcher, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Contact information: e-mail: sinita@econ.msu.ru; ORCID: 0000-0001-8026-0619; Elibrary SPIN-code: 9011–5519.

Статья поступила в редакцию 09.03.2024, утверждена 12.08.2024, опубликована 30.09.2024.