ISSN 2304-120X
КОНЦЕПТ
научно-методический электронный журнал

Кудряшов К. В., Санькова А. А. Правовые аспекты депопуляции населения Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2019. – № 2 (февраль). – 0,5 п. л. – URL: http://e-koncept.ru/2019/193010.htm.

ART 193010 **DOI 10.24411/2304-120X-2019-13010** **УДК 314.87**

Кудряшов Константин Викторович,
кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного права АНО ВО «Северо-Кавказский социальный институт», г. Ставрополь
kv-26@yandex.ru

Санькова Алёна Александровна,
кандидат филологических наук, доцент кафедры литературы и методики её преподавания ГБОУ ВО «Ставропольский государственный педагогический институт», г. Ставрополь
snarks@yandex.ru

Правовые аспекты депопуляции населения Российской Федерации

Аннотация. *Депопуляция населения относится к одному из главнейших современных вызовов российскому государству. Депопуляция населения является серьёзной проблемой для многих развитых стран мира. Даже высокая социальная модель потребления не спасает от депопуляции населения. В настоящее время многие страны Запада тщетно пытаются разрешить собственный демографический кризис. Однако эту проблему так и не решили, но своими действиями вызвали фактически острый кризис самих политических надстроек ЕС; дали возможность евроскептикам поставить под сомнение само существование ЕС. В нашем отечестве острота порождаемого депопуляцией населения демографического кризиса усиливается как географическими, так и историческими обстоятельствами. В XX в. Россия потеряла только погибшими десятки миллионов своих граждан в годы Первой мировой войны, Гражданской войны, Великой Отечественной войны, от голода двадцатых-сороковых годов, а миллионы её граждан покинули страну навсегда. Социальные и военные потрясения помешали естественному ходу российских демографических процессов, исказили возрастную и половую пирамиды населения страны, породив тем самым многочисленные и бесконечные вызовы демографическому развитию СССР, которые не изжиты до сих пор. Гибель СССР привела к тому, что тридцать миллионов русских людей остались за пределами России. Это дополнило ситуацию новыми вызовами, которые необходимо будет решить уже самой Российской Федерации. Все это создает реальную угрозу безопасности нашему государству. Это вызовы недонаселения; вызовы структурных демографических изменений, вызовы низкой рождаемости; вызовы высокой смертности; вызовы внутренней миграции; вызовы иммиграции; вызовы эмиграции.*
Ключевые слова: *демографические вызовы, демография, депопуляция населения, право, социальное государство.*
Раздел: *(03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.*

Российская Федерация сегодня находится перед лицом нарастающих внешних и внутренних вызовов. Данная обстановка усугубляется и ещё тем, что парировать эти вызовы ей придётся в условиях далеко не благополучной социально-экономической ситуации в стране. Именно поэтому особенно тревожит всё продолжающаяся депопуляция населения в стране. Нерешённость многих социально-экономических проблем, естественная усталость населения от бесконечных реформ, длящихся фактически

все постсоветские годы (1991–2018), наращивание объёмов трудовых нагрузок населения, усугубление положения работающих лиц, снижение их социальной защищённости, последние решения по пенсиям и многое другое затрагивают непосредственно современное демографическое развитие России. В рамках данной статьи авторы рассматривают только правовые аспекты данной проблемы и подготовили лишь предложения правового характера по преодолению существующих демографических вызовов.

Масштабное сокращение численности населения России остаётся как одной из самых запущенных её проблем, так и самой серьёзной угрозой безопасности государства с наступления постсоветского периода.

Существует много причин этого явления. Среди них и внутренняя миграция российского населения в Москву, Санкт-Петербург, а также в административные центры субъектов РФ; и большие различия в самой плотности населения различных территорий; и давно уже ощутимый разрыв в уровне жизни граждан РФ, проживающих в различных регионах страны; и устрашающий рост наркомании и алкоголизма; и внешняя эмиграция части населения за рубеж, которая усугубляется ещё и тем, что на момент распада СССР до тридцати миллионов наших соотечественников сразу же оказались вне государственных границ России; и многие другие. Все они постепенно способствуют дальнейшему ухудшению демографической обстановки и требуют срочного разрешения.

Очевидно, эти причины должны учитываться не только при выработке и реализации государственной политики в сфере демографии, но и при осуществлении нормативно-правового регулирования в указанной сфере. Однако ежегодный мониторинг демографической ситуации в стране показывает нам несовершенство и демографической политики, и самих правовых норм.

Представляется, что массивное отечественное законодательство в сфере демографии страны представляет собой сложный межотраслевой институт. Количество нормативных правовых актов в нём громадно. Считаем, что именно это и создаёт видимость эффективности всей законодательной базы государственной демографической политики. Видимость, но не её реальный итог.

В этом контексте интересен взгляд К. С. Нежинской, по мнению которой «сама государственная демографическая политика обязательно должна иметь долгосрочную перспективу, а её результаты могут проявиться только через длительный срок, исчисляемый порой десятилетиями… В соответствии с Конституцией РФ, провозгласившей Россию социальным государством, его целью является проведение определённой государственной социальной политики, частью которой сейчас, бесспорно, является и государственная демографическая политика, создание условий для достойного уровня жизни граждан Российской Федерации и их свободного развития. Именно для реализации этого и предусматривается в России и охрана труда и здоровья россиян; и установление МРОТ; и государственная поддержка семьи, детства отцовства, материнства; и государственная поддержка пожилых граждан и инвалидов; и создаются различные социальные службы; и выплачиваются многочисленные пенсии или пособия; а также осуществляются и иные социальные гарантии. Но, тем не менее, демографическая ситуация, сложившаяся на данный момент в России, даёт нам причину усомниться в эффективности действующего нормативного регулирования. Видится, что одной из причин этого является отсутствие закреплённого на законодательном уровне понятия “демографическая политика”» [1].

Действительно, российский законодатель так и не раскрыл содержание самой дефиниции «государственная демографическая политика», но, исходя из её главной цели, можно попробовать и независимо от него сформулировать данное определение. Очевидно, что любая государственная политика – это прежде всего планируемая

и последовательная деятельность государственных органов и их должностных лиц, имеющая целью получение определённого общественно полезного результата в конкретной сфере деятельности. В этом смысле «государственная демографическая политика – это целенаправленная деятельность государственных и иных органов публичной власти, а также их должностных лиц направленная на достижение желаемого Российской Федерацией уровня воспроизводства её населения» [2].

Таким образом, воспроизводство российского населения представляет собой процесс самосохранения российского населения как в ходе смены поколений, так и в ходе непрерывных исторических изменений самого российского общества.

Однако население само меняет существующие в обществе режимы своего воспроизводства. Факторами, существенно влияющими на это, выступают как благоприятные для человека изменения, так и негативные: войны и массовый длительный голод, экономические спады, общественно-политические кризисы. Вследствие этого государство переживает или демографический взрыв, или собственную депопуляцию.

В России, к большому сожалению, происходит последнее. Таким образом, очевидна необходимость всестороннего изучения этого явления.

Однако на сегодняшний день имеется незначительное количество научных исследований, посвященных исследованию самих правовых основ демографической политики Российской Федерации. Отдельные связанные с ними проблемы в области безопасности России затрагивали в своих работах многие авторы, среди которых – А. В. Понеделков, С. А. Воронцов, Г. П. Зинченко, А. М. Старостин, С. В. Степашин, О. В. Локота, С. Н. Назаров, К. С. Нежинская и др. Ценность их работ повышается ещё и тем, что они содержат обстоятельные, развёрнутые, оригинальные предложения по разрешению проблем, возникающих при реализации государственной демографической политики, и в них же нашёл отражение и богатый зарубежный опыт по эффективному правовому регулированию данного направления внутренней политики любого государства.

Изучение имеющихся в России в сфере правовых основ государственной демографической политики, их текущего состояния позволяет авторам выразить собственное видение стоящих перед отечественным правовым регулированием в данной области проблем.

Представляется, что обеспечение государственной безопасности является имманентным условием существования и сохранения России как государства. Поэтому государственная демографическая политика должна исходить из данной посылки.

Считаем, что государственная демографическая политика должна стать отдельным самостоятельным направлением государственной политики, а это неизбежно повлияет и на определение её правовой базы, а также входящих в неё понятий.

В современной демографической ситуации очевидно, что уже сама угроза демографического кризиса в России делает другие виды государственной политики – социальной, миграционной, семейной – только составляющими частями единой государственной демографической политики, и они не в коем случае не должны подменять её.

По всей видимости, сложившийся механизм правового регулирования в сфере государственной демографической политики ещё окончательно не сформирован. Нормотворческий опыт зарубежных стран показывает нам, что для решения демографических проблем необходимы именно конкретные меры социально-экономического и миграционного характера, направленные, например, на стимулирование рождаемости или контролируемой внутренней либо внешней миграции.

Думаем, что в настоящий момент нет потребности в создании специализированного федерального органа исполнительной власти в сфере государственной демографической политики.

Бесспорно, государственная демографическая политика повысит эффективность каждого своего направления, если будет сопровождаться обязательным прогнозом и участием специалистов-демографов, а для реализации этого потребуется не только создание надежной научно-теоретической базы, но и открытие в России совершенно новых образовательных учреждений с научно-исследовательскими центрами, в которых бы проводились и обучение, и подготовка специалистов в данной области знаний.

Налицо и необходимость в создании рамочного федерального закона о государственной демографической политике. Представления о том, что изменить демографическую структуру населения России и жизнь самих россиян в лучшую сторону можно лишь с помощью одних лишь юридических решений, считаем опасным, хоть и наивным правовым идеализмом. Поэтому просто необходимы значительные бюджетные средства России и её субъектов для обеспечения реализации подобного закона и, естественно, участие в его подготовке специалистов, учёных различных отраслей знаний, а не только юристов.

Судя по всему, государственную демографическую политику нельзя ограничить рамками какой-либо одной отрасли права, например созданием для этого самостоятельной отрасли права – «демографического права», как этого требует ряд исследователей темы. Однако необходимо продолжить работу по устранению уже имеющихся противоречий, разобщений и разночтений нормативной базы в области государственной демографической политики.

Отечественное законодательство в области государственной демографической политики должно быть связано иерархией и соподчиненностью законов и иных нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере социально-экономической, миграционной, экологической, информационной и других видов государственной политики, оказывающих влияние на демографические показатели.

Разумеется, демография и право неразрывно связаны между собой, так как именно право является регулятором общественных отношений, а значит, может оказывать положительное либо отрицательное влияние и на демографические процессы в стране.

Однако это важно не только понимать, но и учитывать в самом нормотворчестве. Так, например, проводимая в нашей стране очередная пенсионная реформа не решает существующих в России проблем, связанных с российской демографической ситуации, но уже очевидно, что создаёт новые. Так, например, в результате повышения пенсионного возраста полностью теряется такой российский феномен, как «бабушки». В нашей стране, учитывая женский возраст, на который приходится большинство женских родов (18–25 лет), мы полностью теряем наших «бабушек»!

Представляется, что в условиях российской действительности родители ребёнка будут работать, но на реальную помощь своих бабушек они уже не смогут рассчитывать, как прежде, так как бабушки теперь лишь к 60 годам заработают свою пенсию, тогда как их внукам будет уже до 20 лет. Увы, даже резкий рост рождаемости в нашей стране уже не изменит этой ситуации. Кто будет «сидеть» с больным ребёнком, водить его в школу, помогать ему делать уроки, оказывать ему поддержку? И всё это будет происходить на фоне дальнейшего роста социальной поляризации населения, крайне несправедливого распределения бремени между гражданами России. Децильный коэффициент в нашей стране уже приближается к 17. За чертой бедности уже свыше 20 млн россиян, высока доля работающих бедных, а самая массовая группа бедных – семьи с детьми. Грядущие новые технологические изменения: роботизация, полная автоматизация и компьютеризация отечественного производства – реально способны привести страну к тому, что миллионы ныне работающих россиян могут потерять не только работу, но и свой гражданский статус, а с ним возможности доступа к политической системе страны, материальному благополучию и системам страхования социальных рисков.

Поэтому многие последние законодательные инициативы и решения воспринимаются большинством населением России остро, как несправедливые.

Например, 11 октября 2018 г. выдвинута простая на первый взгляд инициатива по реформе института ТСЖ. По замыслу её авторов, нужна солидарная ответственность, пока только для членов ТСЖ, которые обязаны на себя брать ответственность за долги неплательщиков коммунальных услуг. Это притом, что именно сейчас государство пытается привить у россиян уважение к частной собственности. Эта прививка идёт очень непросто, так как современное российское общество теперь осознаёт отчётливо уже ту причинно-следственную связь между социально-экономическими проблемами, которые имеют большинство наших граждан, и несправедливостью приватизации крупной собственности в пресловутые «лихие девяностые».

Однако подобное предложение, очевидно, нанесёт вред самому разрешению демографических вызовов; например, российская семья берёт кредит, планирует свой бюджет, но должна производить не выплаты по нему, а по долгам своих соседей? А у нас в России вся история общественных отношений показывает, что «лиха беда начало»: а завтра они захотят распространить этот подход на все остальные сферы: не оплатил сосед квартплату, кредит, налоги… плати за соседа. А то, что это противоречит и идеям права, и самому ГК РФ – человек не может платить не за свои долги – уже и не важно. Сложно ли идеи и закон поменять? А то что это уже «крепостное право», никто даже и не замечает из инициаторов подобных новелл. Это именно в русской крепостной деревне действовала «круговая порука», там помещику было всё равно, кто и почему не заплатил ему, там ему «своё» забрать надобно было! И разрушено это правило было не Александром II в 1861 г., когда он отменял крепостное право, а лишь в годы Первой русской революции П. А. Столыпиным.

Считаем, что именно отсутствие чёткого разделения компетенций и согласованности между уже существующими в этой области органами делает отечественную политику народонаселения слабо контролируемой и, вероятно, неэффективной, а само состояние населенческого и трудового потенциала сегодня уже не только является основным ограничивающим фактором динамичного ускоренного развития России, но ещё и серьёзно угрожает её безопасности как государства.

Думаем, что организация постоянного населения, способного к высокоэффективной экономической деятельности на любых территориях нашего отечества, – важный фактор сохранения и упрочения позиций России на международной арене.

Для повышения результативности будущей государственной демографической политики при её проведении считаем рациональным обязательно реализовать нижеперечисленные меры.

Обеспечить не только сохранение трудового места за женщиной, находящейся в отпуске по уходу за ребенком, но и сохранить за ней трудовой стаж, необходимый ей в будущем для получения пенсии.

Продлить срок выплаты детского пособия до 8 лет. Возникшие при этом дополнительные расходы уместно возложить на органы местного самоуправления с обязательным исполнением порядка, предусмотренного п. 2 ст. 132 Конституции РФ.

Необходимы федеральные и региональные программы сбережения трудоспособного населения, а также улучшение социальных условий для предотвращения оттока местного населения с периферии в столичные мегаполисы.

Подчинить требованиям демографических вызовов работу системы отечественного государственного и муниципального здравоохранения, обратив особое внимание на сохранение репродуктивной функции у граждан РФ. Для этого прежде всего нам необходимо улучшить профилактическое направление медицинской помощи и обеспечение потребностей населения страны в высокотехнологичных видах медицинской помощи.

Наряду с сохранением федерального контроля за соблюдением законодательства в сфере образования сделать само профессиональное образование приоритетной сферой развития регионов страны, в которой образовательные услуги будут удовлетворять спрос российских регионов в квалифицированных кадрах.

Ссылки на источники

1. Нежинская К. С. Конституционно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации в сфере демографической политики (на примере Дальневосточного округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2015. – С. 2–5.
2. Кудряшов К. В., Санькова А. А. Молодёжная политика на Ставрополье: взгляд со стороны // Актуальные проблемы современной науки: III Междунар. науч.-практ. конф. Ставрополь, 28–30 апреля 2014 года: в 2 т. – Ставрополь, 2014. – Вып. 3. – Т .2. – С. 9–14.

Konstantin Kudryashov,
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of State Law Chair, North-Caucasus Social Institute, Stavropol
kv-26@yandex.ru
Alena Sankova,
Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Literature and Methods of Teaching Literature Chair, Stavropol State Pedagogical Institute, Stavropol
snarks@yandex.ru

Legal aspects of depopulation in the Russian Federation

Abstract. Depopulation is one of the main contemporary challenges to the Russian state. Depopulation is a serious problem for many developed countries of the world. Even a high social model of consumption does not save from depopulation. Currently, many Western countries are trying in vain to resolve their own demographic crisis. However, this problem was not solved, but they actually caused an acute crisis of the political superstructures of the EU by their actions. They gave euro skeptics an opportunity to question the very existence of the EU. In our Fatherland, the severity of the demographic crisis generated by depopulation is aggravated by both geographical and historical circumstances. In the twentieth century, Russia lost tens of millions of its citizens during the First World War, the Civil War, the Great Patriotic War, the famine of the twenties and forties, and millions of its citizens left the country forever. Social and military shocks prevented the natural course of Russian demographic processes, distorted the age and sex pyramids of the country's population, thus giving rise to numerous and endless challenges to the demographic development of the USSR, which have not been eliminated until now. The death of the USSR led to the fact that thirty million Russian people remained outside of Russia. This has complicated the situation with new challenges that are to be solved by the Russian Federation now. All this creates a real threat to the security of our state. These are the challenges of underpopulation; challenges of structural demographic changes, low birth rates; high mortality challenges; internal migration challenges; immigration challenges, emigration challenges.

Key words: demographic challenges, demography, depopulation, law, social state.

References

1. Nezhinskaya, K. S. (2015). *Konstitucionno-pravovye osnovy nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii v sfere demograficheskoj politiki (na primere Dal'nevostochnogo okruga): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk*, Chelyabinsk, pp. 2–5 (in Russian).
2. Kudryashov, K. V. & San'kova, A. A. (2014). “Molodyozhnaya politika na Stavropol'e: vzglyad so storony”, *Aktual'nye problemy sovremennoj nauki: III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Stavropol', 28–30 aprelya 2014 goda: v 2 t.*, Stavropol', vyp. 3, t. 2, pp. 9–14 (in Russian).

Рекомендовано к публикации:
Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию *Received*	22.10.18	Получена положительная рецензия *Received a positive review*	20.11.18
Принята к публикации *Accepted for publication*	20.11.18	Опубликована *Published*	28.02.19

ISSN 2304-120X
www.e-koncept.ru

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)
© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2019
© Кудряшов К. В., Санькова А. А., 2019