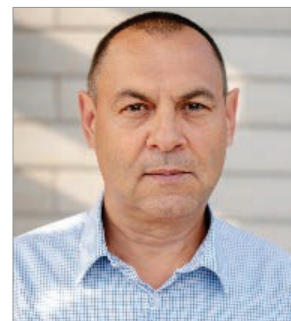


Демографическая политика и пространственное развитие Российской Федерации: организационно-правовой аспект¹

Аннотация. В последние годы начинает активно реализовываться национально ориентированная экономическая и социальная политика государства. Предпринимаются попытки реализации отдельных положений политики по пространственному развитию страны, а также демографической политики. Однако успехи социального блока реализуемой политики весьма скромные, в связи с чем обсуждаются новые концепции, стратегии и иные документы, при принятии и реализации которых сдвиги и результаты должны стать заметнее. Автор полагает, что реальные изменения в области демографии станут возможными только при реализации системы экономических и социальных мер в увязке с реализуемой политикой экономического и пространственного развития. Решение демографических проблем России на данном этапе исторического развития затруднительно без решения основных экономических и инфраструктурных проблем, с которыми сталкиваются молодые семьи.

Ключевые слова: демографическая политика, социальная политика, экономическая политика, пространственное развитие, специальные правовые режимы.



**Александр
Анатольевич МОХОВ,**
заведующий кафедрой
медицинского права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
lab.kmed@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.106.6.059-067

Alexandr A. MOKHOV,

Head of the Department of medical law,
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor
lab.kmed@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Demographic policy and spatial development of the Russian Federation: organizational and legal aspect

Abstract. In recent years, the nationally oriented economic and social policy of the state has been actively implemented. Attempts are being made to implement certain provisions of the country's spatial development policy, as well as demographic policy. However, the successes of the conditionally "social" block of the implemented policy are very modest, in connection with which new concepts, strategies and other documents are being discussed, during the adoption and implementation of which noticeable shifts in the field of policies implemented by the state should be visible. The author believes

¹ Статья подготовлена в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»

that real changes in the field of demography will become possible only with the implementation of a system of economic and social measures in conjunction with the implemented policy of economic and spatial development. Solving demographic problems in Russia at this stage (segment) of historical development is difficult without solving the main economic and infrastructural problems faced by young families.

Keywords: *demographic policy, social policy, economic policy, spatial development, special legal regimes.*

Актуальность проблемы

В последние несколько десятилетий ряд стран уделяет значительное внимание вопросам демографии. Серьезные социально-экономические и политические изменения, происходящие в мире в связи со сменой технологических укладов, а также с оказываемым давлением «глобалистской повестки» на макрорегионы и отдельные государства, не способствуют росту рождаемости, приросту населения в странах, которые в нем нуждаются.

Не является исключением и Россия. В пункте 8 Указа Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»² прямо акцентируется внимание на усиливающейся нестабильности в мире, ведущей к разрушению экономики и традиционных ценностей. Следствие — падение рождаемости, рост миграции, ухудшение социально-экономического положения в стране, ее регионах. Патологический круг замыкается. Его разрыв требует значительных усилий власти, реализации государством долгосрочных крупных проектов, позволяющих если не улучшить, то хотя бы стабилизировать ситуацию в области демографии.

Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»³ был принят в целях осуществления прорывного развития и увеличения численности населения страны. В нем был поставлен ряд национальных целей, опосредованно оказывающих влияние на демографическую ситуацию. В то же время термин «демография» и производные от него в документе не используются, а вместо цели увеличения численности населения страны формулируется «сохранение населения». На самом деле, прежде чем ставить целью решение демографической проблемы, нужно сохранить имеющийся репродуктивный потенциал населения, обеспечить соответствующий задел. На хорошей базе можно ставить и решать задачу по увеличению численности населения страны. По подсчетам демографов, необходимо, чтобы около 10 млн молодых женщин были ориентированы на рождение четырех и более детей, а иные женщины репродуктивного возраста — на рождение последующих детей (первых, вторых и третьих).

² СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

³ СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

Основная часть

Основные проблемы, препятствующие повышению рождаемости в России, — социокультурные (ментальные), экономические, инфраструктурные.

Отношение к институту семьи и традиционным ценностям на официальном и неофициальном уровнях в стране за последние сто лет неоднократно менялось. Отсутствие стабильности привело к «разлому» между семьями (многодетными, малодетными, бездетными), росту числа разводов, а также практике квазисемейных отношений.

Отсутствие долгосрочной демографической политики, реализуемой государством и однозначно ориентированной на стимулирование рождаемости в стране, привело к развитию и укреплению групп (в органах власти и управления, в сферах образования, науки, культуры), реализующих антисемейную политику. В результате образ «идеальной семьи» в России так и не сформирован, а прежний за последние десятилетия размыт.

Следует заметить, что в периоды резких геополитических, экономических и иных изменений и даже потрясений Российское государство в лице его первых лиц находило в себе силы признать допущенные ранее по отношению к семье ошибки и предпринять конкретные меры по возрождению на новом этапе исторического развития традиционных ценностей. Большое внимание вопросам семьи и брака, рождаемости, демографии уделялось властью в 30-е, а также в 40—50-е гг. XX в.

Знаковым является Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»⁴, согласно которому традиционные ценности рассматриваются как основа общества, позволяющая осуществлять сбережение народа.

Решение социокультурных (ментальных) проблем, накопившихся за последние 30 и более лет, — довольно сложная задача. Здесь высока роль образования, науки, культуры, формирующей и поддерживающей ментальный иммунитет народов России⁵. На первое место выходит долгосрочная государственная политика по сохранению и приумножению народа. Реализуется она посредством комплексной государственной политики (включая образование, науку, культуру, социальную сферу, экономику, региональную политику и др.), ориентированной на решение демографических задач законодательства, а также соответствующей правоприменительной практики. Нельзя не обратить внимание на наличие в этой области до последнего времени противоречивых тенденций. Семья, наряду с личностью, должна стать полноценным субъектом правоотношений.

Например, в силу положений Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁶ семья «спрятана» в нормах гл. 6 «Охрана здоровья матери и ребенка, вопросы

⁴ СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

⁵ См. подробнее: Мохов А. А. Ментальная безопасность и ментальный иммунитет // Современное право. 2023. № 2. С. 19—23.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.



семьи и репродуктивного здоровья». В ней есть самостоятельная статья 51 «Права семьи в сфере охраны здоровья». Каталог прав следующий: члену семьи предоставляется право при наличии согласия женщины с учетом состояния ее здоровья присутствовать при рождении ребенка; члену семьи предоставляется право на совместное нахождение с ребенком в медицинской организации при оказании ему медицинской помощи в стационарных условиях независимо от возраста ребенка в течение всего периода лечения.

Пока влияние семейных связей на большинство важных для членов семьи групп правоотношений минимально. Исключением является социальное законодательство, но и оно ориентирует граждан на бессемейность, иждивенчество.

Решение ментальных проблем, влияющих на демографию, репродуктивный выбор наших граждан, — одна из стратегических задач, решение которых растянуто на десятилетия. Ими нужно активно заниматься, но заметный эффект от реализации комплекса мер такого рода будет не скоро.

Проблемы экономического характера — первые в ряду указанных респондентами из имеющихся у молодых людей проблем при выстраивании траектории жизненного пути, принятии решения о рождении первого и последующих детей. Наиболее часто упоминаются: жилищная проблема, неполная или сезонная занятость, низкий уровень оплаты труда, отсутствие стабильности на рынке труда.

Опыт отдельных регионов показывает, что даже относительно небольшие затраты на реализацию мер поддержки многодетности, решение жилищной проблемы молодых семей в настоящее время дают неплохой результат. Лучшими региональными практиками в настоящее время являются: единовременные социальные выплаты и субсидии, льготное кредитование и ипотека, поддержка индивидуального жилищного строительства⁷. Среди регионов, имеющих успехи в демографической политике, следует указать: Амурскую область, Сахалинскую область, Хабаровский край, Чукотский автономный округ.

Важными в решении демографических проблем также являются вопросы достойной современной инфраструктуры, комфортной для семей. Наличие доступных детских садов, школ, поликлиник, мест досуга, занятия спортом — одно из основных условий выбора постоянного места жительства молодыми семьями.

Здесь имеется значительный комплекс нерешенных проблем. Жилье в последние десятилетия нередко строилось без достаточной социальной инфраструктуры. Школы закладывались, но в меньшем от реальной потребности конкретной местности объеме. Результат — работа образовательных организаций в две смены, за границами утвержденных нормативов. Некоторые «спальные жилые массивы» до настоящего времени не имеют поликлиник, необходимых мест досуга, и др. Частично потребности населения удовлетворяет малый бизнес. Однако платные медицинские, образовательные и иные услуги ложатся значительным бременем на молодые семьи, следовательно, являются одним из факторов, влияющих на их репродуктивные установки, деформирующих их.

⁷ Доклад «О лучших практиках поддержки многодетных семей в субъектах Российской Федерации». М. : Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов, 2022. С. 35.

На низкий уровень комфортности городской среды обращается внимание и в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р⁸.

Имеются трудности с медицинским и санаторно-курортным обслуживанием многодетных семей, летним отдыхом детей из многодетных семей. Регионы предпринимают усилия в этом направлении, но они недостаточны. Имеется хорошая корпоративная практика по поддержке многодетных семей, но она характерна в основном для организаций крупного бизнеса, охватывает очень узкий круг семей.

Экономические проблемы семей не могут быть решены в отрыве от решения макроэкономических и региональных проблем.

В силу занимаемого Россией геополитического и географического положения необходимо заниматься развитием как экономики в целом, так и ее регионов. В отдельных случаях региональная экономическая повестка тесно увязана с повесткой отраслевой. К этому есть объективные географические, исторические и иные предпосылки (наличие крупных месторождений полезных ископаемых, основные транспортные потоки (коридоры), сложившиеся промышленные, научные центры, формирующиеся кластеры и др.).

Помимо решения исключительно экономических проблем, для России важнейшими в контексте обеспечения национальной безопасности являются: контроль за отдельными территориями (отдаленными, малодоступными, стратегически значимыми), постоянное присутствие (проживание, пребывание) граждан (местного населения (преимущественно сельского) и военных) на них.

В Стратегии пространственного развития РФ упоминаются приграничные муниципальные, а также сельские территории, требующие значительных усилий по их социально-экономическому развитию.

Экономический потенциал регионов всерьез трудно рассматривать в отрыве от населения, постоянно проживающего на их относительно обособленной территории. Следовательно, наряду с решением сугубо утилитарных экономических задач (развитие добычи полезных ископаемых, сельскохозяйственного либо промышленного производства), необходимо быстро, ускоренными темпами реализовывать инфраструктурные проекты. Имеется позитивный советский опыт создания и развития новых населенных пунктов, включая довольно крупные (численностью в десятки и сотни тысяч жителей). В силу того, что демографические процессы имеют длительный цикл, необходимо инфраструктурные проекты (развития новых населенных пунктов, модернизации существующих) сразу же увязывать с проводимой региональной и общегосударственной социально-экономической политикой.

В Стратегии пространственного развития РФ говорится об опережающем развитии территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения посредством развития опорных населенных пунктов.

Под такими пунктами предлагается понимать населенные пункты, на базе которых будет достигаться ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей

⁸ СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.



реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и удовлетворение иных потребностей населения одного или нескольких муниципальных образований.

Системный подход к решению как сугубо экономических, так и инфраструктурных проблем, характерных для многих регионов в опорных населенных пунктах, упрощает и решение социокультурных (ментальных) проблем современной молодежи. Создается среда, привлекательная для молодых людей наличием работы, жилья (служебного, личного, находящегося в ипотеке и проч.), доступных дошкольных и школьных образовательных организаций, медицинских и иных учреждений. Следовательно, разрушаются имеющиеся психологические и иные барьеры при принятии семьями решений о рождении детей. Кроме того, концентрация в одном населенном пункте молодых многодетных семей имеет синергетический эффект. Благоприятная, комфортная для семей и их детей среда поддерживает пропагандируемые установки на многодетность.

Пока действующий Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»⁹ демографическую политику сводит к решению отдельных социальных и (или) инфраструктурных задач.

Следовательно, до настоящего времени демографическая, экономическая, социальная, а также региональная политика реализуются относительно автономно. Достаточно посмотреть на структуру федеральных органов исполнительной власти и их функции.

Функции по выработке и реализации государственной политики в сфере демографии постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации»¹⁰ возложены на Министерство труда и социальной защиты РФ. В результате социальные выплаты многодетным семьям, нуждающимся, социальная защита и прочие частные решения не способны оказать заметного влияния на основные причины, препятствующие стабилизации демографической ситуации и дальнейшему выходу на устойчивый рост рождаемости в стране.

Министерство экономического развития РФ, согласно постановлению Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»¹¹, реализует ряд важнейших полномочий в области экономического развития, в том числе в контексте реализации программ социально-экономического развития РФ, создания и функционирования особых экономических зон, территориального планирования и др. Однако в указанном Положении отсутствуют слово «демография» и производные от него.

Еще одним особо значимым для рассматриваемой сферы федеральным органом исполнительной власти является Министерство промышленности и торговли РФ, действующее на основании постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской

⁹ СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3528.

¹¹ СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

Федерации»¹². Оно реализует функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного комплекса. Развитие промышленного потенциала России идет, если следовать «букве» документа, без учета решения не только демографических, но и большинства социальных проблем.

Недостаточное внимание к вопросам демографической политики, долгосрочного пространственного развития отдельных территорий прослеживается и из отдельных федеральных законов, формирующих основы специальных правовых режимов экономической деятельности.

Специальные правовые режимы экономической деятельности — это, по сути, преференциальные режимы, характеризующиеся особым сочетанием гарантий, льгот для хозяйствующих субъектов — резидентов обособленной территории, ведущих отдельные виды предпринимательской и иной экономической деятельности. В настоящее время такие режимы получили не только достаточное развитие, но и определенную дифференциацию¹³. Несмотря на их комплексный характер, в большинстве из них до настоящего времени социальная, а тем более демографическая, составляющие не представлены. В то же время, наряду с экономическими эффектами деятельности хозяйствующих субъектов (что является основой их функционирования и развития), все большее значение в условиях геополитической и экономической турбулентности, а также возросшей роли государства в решении проблем кризисной экономики¹⁴ имеют и иные эффекты (в частности, социальные).

Например, в Федеральном законе от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹⁵ слово «социальный» и производные от него используются в контексте соответствующей инфраструктуры, которая финансируется за счет средств федерального, региональных, местных бюджетов.

Большее внимание социальным вопросам, развитию инфраструктуры отдельных территорий уделено в Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации»¹⁶. В самом понятии территории опережающего развития фиксируется положение о том, что правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на этой территории должен формировать благоприятные условия для обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Сегодня некоторые территории опережающего социально-экономического развития, несмотря на их небольшой жизненный цикл и не самые лучшие стартовые условия, уже показывают хорошие результаты (как экономические, так и социальные).

¹² СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2868.

¹³ См. подробнее: Актуальные проблемы предпринимательского права : учебник / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2021. С. 184—185.

¹⁴ См.: *Шувалов И. И.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 204—274.

¹⁵ СЗ РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3127.

¹⁶ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.



Однако линейка правовых средств, механизмов стимулирования создания условий для социального развития, передовой инфраструктуры весьма скромная. При диверсификации, ориентированности на решение также и демографических задач (комплексная жилищная застройка территорий на основе государственно-частного партнерства и др.) они могут стать одним из инструментов развития территорий.

Комплексное управление региональной политикой не лишено сложностей. Неоднократно предпринимались попытки создания эффективных управленческих структур. Следует упомянуть Министерство регионального развития, а также Министерство по делам Северного Кавказа РФ. К настоящему времени они упразднены.

Продолжает функционировать Министерство РФ по развитию Дальнего Востока. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики»¹⁷ федеральный орган осуществляет на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных. Он же осуществляет функции в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на подведомственных ему территориях.

Следует обратить внимание на наличие в документе положения об осуществлении Министерством мониторинга реализации мер демографической политики. Однако мониторинг соответствующих мер не свидетельствует о проведении данным федеральным органом исполнительной власти полноценной демографической политики.

Выводы и предложения

Вопросы демографической политики в единой системе мер социально-экономического и пространственного развития страны до настоящего времени в специальной юридической литературе практически не рассматривались. Экономическая политика чаще всего рассматривалась в отрыве от политики социальной и демографической. Системный подход предполагает решение проблем демографии в увязке с решением национальных и региональных экономических задач, с одновременным разрешением вопросов правового характера.

К настоящему времени созданы правовые предпосылки для ускоренного развития отдельных территорий, что позволяет более эффективно решать стоящие перед обществом и государством не только социально-экономические, но и демографические задачи.

Специальные правовые режимы позволяют осуществлять более тонкую настройку наиболее важных групп социально-экономических и иных отношений на формирующихся и развивающихся территориях опережающего развития, территориях опорных пунктов и подобным им. Однако до настоящего времени

¹⁷ СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898.

имеющиеся правовые средства и механизмы не увязаны с государственной демографической политикой, что, на наш взгляд, является упущением законодателя. Кроме того, на федеральном уровне пока не созданы эффективные механизмы управления, позволяющие ставить и эффективно решать задачи демографического развития страны в целом и ее отдельных регионов.

Наряду с формированием комплексных правовых режимов, позволяющих ускоренными темпами развивать отдельные территории, увеличивать численность населения ряда регионов, необходимо также ставить вопрос о создании специального федерального органа, органов, структурных подразделений отдельных федеральных органов исполнительной власти, реализующих управленческие функции в области демографии, координации проводимых политик (экономической, социальной, пространственного развития и др.).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы предпринимательского права : учебник / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2021. — 448 с.
2. Доклад «О лучших практиках поддержки многодетных семей в субъектах Российской Федерации». — М. : Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов, 2022. — 84 с.
3. Мохов А. А. Ментальная безопасность и ментальный иммунитет // Современное право. — 2023. — № 2. — С. 19—23.
4. Шувалов И. И. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2022. — 401 с.

