

Игорь БЕЛОБОРОДОВ

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОЙ СЕМЕЙНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Демографический кризис, с которым столкнулось российское общество, является исторически беспрецедентным для страны и представляет собой одну из самых трудноразрешимых проблем, угрожающую существованию социума и государства. Разрушение фундаментальных семейных ценностей привело к драматическим последствиям.

Начиная с 1992 г. смертность в России устойчиво превышает рождаемость. Численность населения ежегодно сокращается на 600–700 тыс. человек. На протяжении 1992–2007 гг. естественная убыль населения (разница между числом родившихся и числом умерших) составила 12 268,3 тыс. человек. Иными словами, за последние 16 лет Россия безвозвратно потеряла около 8,25% своего населения. Даже с учетом компенсирующей роли внешней миграции, далеко не однозначной по своим социальным, культурным и геополитическим последствиям, масштаб абсолютной убыли населения был чрезвычайно высоким и составил за указанный период 6560,2 тыс. человек, или 4,4%.

Негативные тенденции в демографической динамике ведут к целому ряду отрицательных последствий для общества и государства. К таким последствиям относятся: сокращение численности населения, его стремительное старение, отсутствие замещения поколений, увеличение демографической нагрузки, изменение исторически сложившегося этно-конфессионального состава, возрастающая угроза сохранению территориальной целостности, снижение обороноспособности, ухудшение трудового потенциала страны, дальнейшая деформация половозрастной структуры (значительный перевес женского населения), а также целый ряд моральных, этических, генетических и медицинских последствий. По выражению В. М. Медкова, в демографическом плане депопуляция означает самоубийство населения, исчезновение нации и ее культуры¹. Именно поэтому сегодняшняя Россия нуждается не просто в оздоровлении демографической ситуации, а в создании условий для стабилизации и роста ее населения, что требует проведения долгосрочной и научно обоснованной семейно-демографической политики.

Как и в любой политике, представляющей собой деятельность, связанную с государственным управлением, исходная часть семейно-демографической политики должна быть представлена соответствующей концепцией – системой взглядов и основополагающих идей, – определяющей правовое и идеологическое поле, в границах которого формируются направления политики, программные документы и планы соответствующих мероприятий, направленных на достижение научно обоснованных целей.

В настоящей статье содержится анализ конкретных правовых условий, в которых происходит формирование и реализация современной семейно-демографической политики. Основу семейно-

БЕЛОБОРОДОВ
Игорь
Иванович –
директор
Института
демографических
исследований,
редактор
информационно-
аналитического
портала
Demographia.ru

¹ Медков В. М. Демография: Учебник. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2007, стр. 558

демографического правового поля образуют Конституция и Семейный кодекс (СК), федеральные законы, постановления правительства и прочие нормативно-правовые акты, в рамках которых формируются демографические программы и отдельные меры семейно-демографической политики.

Конституция и СК содержат в себе фундаментальные принципы, выражающие отношение государства к семье и браку, регулированию супружеских и детско-родительских отношений. В соответствии с Конституцией РФ семейное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В ст. 7 Конституции установлено, что «В Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства...». Особую заботу государства о семье заключает в себе и другая конституционная норма: «материнство и детство находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитании — равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях»¹. Данное положение Конституции нашло отражение в СК, который начинается словами: «Семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства»². В значительном большинстве и другие статьи СК получили свое развитие из конституционных норм. Например, в соответствии со статьей 54 каждый ребенок имеет право: жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, на их заботу, на совместное проживание с ними³.

В нормах действующего СК, который был принят Государственной Думой 8 декабря 1995 г. и вступил в силу (за исключением отдельных положений) с 1 марта 1996 г., закреплены демократические принципы построения семейных отношений, гарантии защиты прав и интересов членов семьи. В СК учтен опыт применения норм более раннего законодательства о

семье и браке, семейного законодательства зарубежных государств, а также предложения, высказанные в процессе подготовки кодекса учеными, практическими работниками, органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. СК охватывает широкий круг семейных отношений. Вмешательство государства в нем сведено до разумного минимума, введено договорное регулирование ряда отношений между членами семьи, не содержится норм, носящих декларативный характер⁴.

Значимый этап, по мнению Е. И. Холостовой, в развитии официальной парадигмы государственной семейной политики связан с выходом Указа Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики». Данным указом семейная политика впервые получила государственный статус, были определены цели, принципы и механизмы реализации ее основных направлений. В то же время обозначенные направления не претендовали на статус базового концептуального документа, а включали только неотложные мероприятия на переходной период, ориентируясь на «преодоление негативных тенденций и стабилизацию положения семьи, а также создание предпосылок для улучшения ее жизнедеятельности в будущем»⁵.

К числу нормативно-правовых актов, в той или иной степени влияющих на функционирование института семьи и, соответственно, на демографическое развитие российского социума, следует в первую очередь отнести следующие правовые документы: Федеральный закон (ФЗ) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», ФЗ «Об актах гражданского состояния», ФЗ «Об образовании», ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», ФЗ «О социальном обслуживании населения в Российской Федерации», ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

⁴ Семейное право России / Л. М. Пчелинцева — 5-е изд., перераб. М., «Норма», 2008, стр. 25–26

⁵ Холостова Е. И. Социальная работа с семьей: Учебное пособие. М., Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2007, стр. 33

¹ Конституция Российской Федерации. Статья 38

² Семейный кодекс Российской Федерации. Статья 1. 9-е изд. М.: «Ось-89», 2007

³ Семейное право: учебник для студентов вузов / под ред. П. В. Алексия, И. В. Петрова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008, стр. 17

Федерации», ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, ряд положений Трудового, Гражданского и Жилищного кодексов РФ, Указ Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» от 5 мая 1992 г. и многие другие законы, указы, постановления и т.д. Данным перечнем нормы отечественного законодательства, влияющие на институт семьи и демографические процессы, никоим образом не исчерпываются. Учитывая социологическую, а не правовую направленность настоящей статьи, мы сочли целесообразным выделить лишь некоторые правовые инструменты, касающиеся демографического развития.

Говоря о построении семейно-демографической политики в современной России, нельзя обойти вниманием тему национальных проектов. Выбор четырех приоритетных национальных проектов в области образования, здравоохранения, жилья и сельского хозяйства был обоснован В. В. Путиным следующим образом: «Во-первых, именно эти сферы определяют качество жизни людей и социальное самочувствие общества. И во-вторых, в конечном счете решение именно этих вопросов прямо влияет на демографическую ситуацию в стране и, что крайне важно, создает необходимые стартовые условия для развития так называемого человеческого капитала».

Между тем в процессе ознакомления с содержанием приоритетных национальных проектов было установлено, что лишь два из них имеют непосредственное отношение к демографическим проблемам. Исходя из программных положений и содержания практической части, демографически ориентированными, на наш взгляд, в некоторой степени могут считаться лишь проекты «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Здоровье». Первый в данном контексте ценен тем, что предполагает поддер-

жку молодых семей в области улучшения жилищных условий, а второй – содержание мер, направленных на улучшение здоровья и снижение смертности населения путем укрепления материально-технической базы системы здравоохранения, возрождения профилактического направления и формирования у населения культуры здоровья. Отдельно стоит выделить такую социальную технологию, как введение родовых сертификатов, призванных заинтересовать в повышении рождаемости акушеров и гинекологов. Этот документ, дающий право на распоряжение суммой в 7000 руб., вступает в силу с 28-й недели беременности, распределяя выделяемые средства между женской консультацией, куда перечисляется 2000 руб. и выбранным женщиной родильным домом, получающим оставшиеся 5000 руб.²

Национальный проект «Образование», к сожалению, не содержит в себе ни семейно-демографических, ни жизнеобеспечивающих компонентов. Между тем динамика численности населения находится в явном противоречии с тенденциями развития образования – при сохранении высокого спроса на высшее образование существующая сверхнизкая рождаемость ведет к появлению, начиная с 2008 г., значительных избыточных мощностей резервов системы образования в связи с уменьшением численности детских контингентов³. Практически лишен семейно-демографической составляющей и проект «Развитие агропромышленного комплекса», хотя именно в его рамках могли бы вполне успешно реализовываться меры по поддержке семейного бизнеса, развитию семейного производства, возрождению семейных традиций, родовых поместий и т.п.

Учитывая приоритетное внимание представителей власти всех уровней к демографическим проблемам, наметившееся после Послания Президента Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г., в котором острота данных проблем нашла достойное отражение, а их реше-

¹ Путин В. Выступление на встрече с членами Правительства, Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета. Москва. Кремль. 5 сентября 2005 г. Цит. по: Приоритетные национальные проекты – идеология прорыва в будущее. Сборник / сост.: Иванов А. И., Казанцев В. О., Карпенко М. Б., Мейер М. М. – М., Издательство «Европа», 2007, стр. 24

² Приоритетные национальные проекты: цифры, факты, документы. М., Издательство «Европа», 2006, стр. 10, 40, 41, 59

³ Приоритетные национальные проекты – идеология прорыва в будущее. Сборник / сост.: Иванов А. И., Казанцев В. О., Карпенко М. Б., Мейер М. М. – М., Издательство «Европа», 2007, стр. 52–53

ние было определено в качестве важнейшего государственного приоритета, при дальнейшем рассмотрении нормативно-правового сегмента полагаем, что высокую важность представляет рассмотрение последних изменений российского законодательства в указанной сфере.

Уже в июне 2006 г. орган, отвечающий за реализацию национальных проектов (Совет при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов) был реорганизован в Совет при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. К концу 2006 г. была завершена работа по организационному и правовому обеспечению мер демографической политики, реализация которых предусмотрена основными положениями обозначенного президентского послания: распоряжением Правительства от 7 июня 2006 г. № 838-р был утвержден «Сводный план мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года», в результате чего были разработаны и, пройдя все необходимые процедуры, вступили в силу следующие законы.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» от 5 декабря 2006 г. В соответствии с этим законом с 1 января 2007 г. вводится дифференцированный подход к выплате пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 года в зависимости от очередности рождения. Увеличен сам размер указанных пособий, предполагающий 40% среднего заработка по месту работы. При этом минимальный размер пособия повышен с 700 руб. до 1500 руб. по уходу за первым ребенком и до 3000 руб. по уходу за вторым и последующими детьми. Максимальный размер пособия не может превышать 6000 руб. за календарный месяц. Право на получение указанных пособий распространяется и на неработающих женщин.

Данным законом также вводится частичная компенсация родительской платы в процентах от среднего размера оплаты, взимаемой с родителей за посещение ребенком дошкольного учреждения: для первого ребенка — 20%, для второго ребен-

ка — 50%, для третьего ребенка — 70%¹. Внесены соответствующие изменения в ФЗ «Об образовании», предусматривающие компенсацию части родительской платы за содержание детей в государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждениях².

Федеральный закон «О бюджете фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» от 19 декабря 2006 г. № 234-ФЗ. В соответствии с данным законом в 2007 г. увеличивается максимальный размер пособия по беременности и родам с 15 000 руб. до 16 125 руб. за полный календарный месяц (Статья 13); Фонд увеличивает в 2007 г. размер оплаты услуг, предусмотренных родовыми сертификатами: с 2000 руб. до 3000 руб. для оплаты услуг женских консультаций, с 5000 руб. до 6000 руб. для оплаты услуг роддомов, и будет дополнительно оплачивать услуги в части диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни в сумме 1000 руб. за каждого ребенка за счет средств, перечисленных из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования³.

Федеральный закон «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ. Указанный закон определяет: условия, размеры и порядок обеспечения пособиями по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию, устанавливает продолжительность выплаты пособия по беременности и родам (Статья 10) и размер пособия (Статья 11); условия и продолжительность выплаты пособия по временной нетрудоспособности в случае ухода за больным ребенком или карантина ребенка в возрасте до 7 лет, посе-

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» от 5 декабря 2006 г. № 207-ФЗ (Принят Государственной Думой 15 ноября 2006 г., одобрен Советом Федерации 24 ноября 2006 г.) статья 1, п. 14, статья 3, п. 3

² Официальный сайт Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. <http://www.rost.ru>

³ Валерий Елизаров. Президентские обещания в действии. Демоскоп Weekly. <http://demoscope.ru/weekly/2007/0273/polit01.php>

шающего дошкольное образовательное учреждение (Статья 6)¹.

Наиболее же «революционным» и, по мнению Президента, самым действенным, стал Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ. Согласно этому закону с 1 января 2007 г. вводится государственный сертификат на материнский (семейный) капитал – именной документ, подтверждающий право женщин, родивших (усыновивших) второго ребенка на дополнительные меры государственной поддержки в размере не менее 250 000 руб. В законе определены условия и порядок возникновения у российских граждан права на использование материнского капитала и условия распоряжения его средствами. В числе направлений, по которым в полном или частичном объеме могут расходоваться данные средства, названы: улучшение жилищных условий, получение ребенком (детьми) образования, формирование накопительной части трудовой пенсии для женщин².

Подводя итог сказанному, мы вынуждены констатировать неоправданно высокое, по нашему убеждению, внимание реализуемых сегодня мер к материальному аспекту демографического поведения. Вместе с тем при оценке перспектив повышения рождаемости за счет в основном материального стимулирования с использованием даже более широкого перечня мер, чем представленный выше, группа российских ученых, разработавших «Программу демографического развития России», определила максимально возможным достижение к 2015 г. суммарного коэффициента рождаемости на уровне 1,65–1,732, что в 1,2–1,3 раза меньше значения данного показателя, необходимого хотя бы для элементарного замещения поколений, не говоря уже о росте численности населения.

В экспертной среде не разделяют оптимизма представителей власти относи-

тельно возможностей улучшения демографической ситуации за счет преимущественно повышения уровня жизни семей. По мнению С. С. Сулакшина, на демографический итог более сильное влияние оказывают идейно-духовное и социо-психологическое состояние общества, нежели материальный фактор⁴. Ранее критическому осмыслению абсолютизацию данного фактора подвергал В. А. Борисов, полагая, что «между материальной обеспеченностью и числом детей в семье нет непосредственной связи, эта связь осуществляется через социальные нормы»⁵. Как пишет по этому поводу В. Н. Архангельский, уровень жизни влияет в основном лишь на степень реализации существующей репродуктивной потребности⁶. Впрочем, такова не только позиция авторитетных ученых, но и результаты подавляющего большинства проведенных в России на эту тему исследований, которые выявили даже обратную связь между доходом и числом рожденных детей⁷.

Концентрация внимания и государственно-общественных ресурсов преимущественно на попытках улучшения материальных условий жизни семей при недооценке ценностной и идейно-духовных составляющих репродуктивного и самосохранительного поведения осложняется выраженным акцентом государственной семейно-демографической политики на стимулировании рождения второго ребенка, что ясно следует из содержания упомянутого в настоящей статье президентского послания и принятых на его основе правовых актов. Такой подход представляется неэффективным, так как не решает в перспективе задачу возобновления поколений, а лишь способствует, по аналогии со снижением смертности на фоне низкой рождаемости, некоторому замедлению темпов депопуляции.

Для действенного улучшения демографической ситуации необходимо существенным образом повысить в семейной структуре российского населения долю

¹ Там же

² Усольцев А. И. Права и льготы граждан, воспитывающих детей. Практическое руководство по организации опеки, попечительства, усыновления и приемной семьи. Екатеринбург – 2007 г., стр. 18, 19

³ Национальная программа демографического развития России. Проект. М., 2007, стр. 11

⁴ Сулакшин С. С. Российский демографический кризис: от диагностики к преодолению. М., Научный эксперт, 2006, стр. 24

⁵ Борисов В. А. Перспективы рождаемости. М., 1976, стр. 144

⁶ Архангельский В. Н. Факторы рождаемости М., ТЕИС, 2006, стр. 137

⁷ Там же, стр. 152

не только двухдетных, но, что принципиально важно, среднететных и многодетных семей. По расчетам демографов, для достижения границы простого воспроизводства на каждую брачную пару, способную к деторождению, должно приходиться 2,6 ребенка. Данной величине наиболее оптимально отвечает следующее условное распределение семей по числу рожденных детей (в общем числе семей): 4% – инфертильные, 10% – родившие только одного ребенка, 35% – двух детей, 35% – трех, 14% – четырех и 2% – пять и более. Отсюда следует, что даже для поддержания простого воспроизводства населения, то есть его стационарности, необходимо, чтобы семьи с тремя и более детьми составляли более половины от общего числа семей¹ или, иными словами, стали доминирующей моделью репродуктивного поведения.

С некоторым сожалением отмечаем, что ряд конструктивных идей, предложенных в предвыборный период политическими партиями, в настоящий момент так и остается в декларативном виде, нередко представленном в качестве разрозненных и нередко противоречащих друг другу мер. Кроме того, в подавляющем большинстве предложений основное внимание также направлено на финансово-материальный аспект, выступающий лишь вспомогательным инструментом при активизации репродуктивного потенциала.

В организационно-правовом плане следует указать на отсутствие профильного ведомства, деятельность которого могла бы быть направлена на разработку, реализацию и контроль семейно-демографической политики. В итоге проблемами «демографии» сегодня занимается преимущественно Министерство здравоохранения и социального развития, для которого данный вопрос является далеко не единственным и которое и без

того перегружено массой других возложенных на него функций. Нелогичным нам видится и отсутствие в депопулирующей стране отдельной стратегической программы демографического развития в виде комплекса конкретных социальных технологий, направленных на исполнение положений Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Несмотря на то, что орган, курирующий реализацию приоритетных национальных проектов, давно переименован, как сообщалось ранее, в Совет при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике², в числе национальных проектов до сих пор нет даже подпрограммы семейно-демографического содержания. Сами же приоритетные национальные проекты, как было показано, касаются этой тематики весьма поверхностно.

Таким образом, несмотря на небывалую активизацию власти в попытках решения демографических проблем, реализуемые сегодня меры, имея высокую социальную важность, не способствуют подлинному (стратегическому) решению проблемы депопуляции и не представляют собой комплексную программу по преодолению демографического кризиса, направленную на достижение демографического воспроизводства населения. Будучи ориентированными на улучшение условий жизни россиян, реализуемые в рамках национальных проектов, федеральных законов и иных правовых решений меры частично воздействуют лишь на реализацию существующей у репродуктивной части населения малолетней (1–2 ребенка) потребности в детях, никак не влияя при этом на повышение самой указанной потребности.

¹ Борисов В. А., Синельников А. Б. Брачность и рождаемость в России: демографический анализ. М.: НИИ семьи. 1995, стр. 55

² Именно последние два слова («демографической политике») и были добавлены к его старому названию