

Г. С. Працко, А. И. Мелихов, Г. А. Никитина

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ И СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Статья посвящена демографическому кризису в России как одной из ключевых угроз ее национальной безопасности. Современная геополитическая обстановка и демографическая ситуация в сопредельных с Российской Федерацией странах ставит под сомнение стабильное перспективное развитие нашей страны в условиях несоответствия численности населения занимаемым территориям.

Действующая Конституция Российской Федерации была принята в начале очередного демографического кризиса, когда проблема превышения смертности над рождаемостью четко обозначилась и была осознана. Хотя Основной закон не включает в свой состав правовые механизмы, непосредственно направленные на улучшение демографической ситуации в стране, он содержит ряд норм, создающих благоприятные условия для воспроизводства народов России.

Авторам представляется нецелесообразным вносить какие-либо изменения в Конституцию Российской Федерации, поскольку конституционно-правовые основы для эффективного обеспечения демографической безопасности следует заложить в доктринальных документах (как, например, в Республике Беларусь), а также в конституциях и уставах (основных законах) субъектов Федерации с учетом специфики региональных демографических угроз.

Ключевые слова: национальная безопасность, конституционное законодательство, демографическая безопасность, механизмы обеспечения национальной безопасности.

G. S. Pratsko, A. I. Melikhov, G. A. Nikitina

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF DEMOGRAPHIC SECURITY IN RUSSIA AND CIS

The article analyses the demographic crisis in Russia which is considered to be one of the key threats to Russia's national security. Current geopolitical and demographic situation in the countries bordering the Russian Federation calls into question steady perspective development of our country under the conditions of discrepancy between the population number and the territories inhabited.

The current Constitution of the Russian Federation was adopted at the beginning of another demographic crisis when the problem of death rate exceeding the birth rate had been clearly stated and acknowledged. Though the structure of the basic law doesn't include legal mechanisms directly aimed to improve the demographic situation in the country, it contains a number of norms creating favorable conditions for reproduction of Russia's peoples.

The authors don't find it reasonable to make any changes in the Constitution of the Russian Federation because it's necessary to create constitutional-legal foundations for effective provision of demographic security in doctrinal documents (using the example of the Republic of Belarus) as well as in the constitutions and regulations (basic laws) of the constituent entities of the Russian Federation considering specificity of regional demographic threats.

Key words: national security, constitutional legislation, demographic security, mechanisms of providing national security.

На фоне стремительно растущей численности населения в сопредельных юго-восточных государствах Россия переживает демографический кризис, связанный с низкой рождаемостью среди коренного населения российских регионов, формально компенсируя смертность широкомасштабной раздачей паспортов жителям стран бывшего Советского Союза. Ситуация усугубляется общемировой тенденцией перенаселения отдельных государств, при

которой огромные потоки мигрантов из неблагоприятных регионов мира массово переезжают в малонаселенные и более стабильные страны. Очередное переселение народов, вызванное эмиграцией из ряда суверенных государств, подвергнутых военной агрессии со стороны блока НАТО, и злоупотреблением идеями прав человека в ущерб национальным интересам европейских государствах, сегодня приобрело необратимый

характер. Здесь уместно вспомнить слова А. Солженицына «...невозможно представить, что перегруженная планета будет и дальше спокойно терпеть запущенную неосвоенность российских пространств» [4]. Таким образом, в 90-е гг. XX в. была сформулирована новая угроза национальной безопасности России: несоответствие численности населения занимаемым территориям.

В настоящее время Россия, имея самую большую площадь среди государств мира, занимает только седьмое место по количеству населения. Как известно, природа не терпит пустоты, поэтому низкая плотность населения, особенно в восточной части России, богатой полезными ископаемыми, давно беспокоит наших геополитических противников, строящих планы по освоению данных территорий. Еще большую угрозу для национальной безопасности представляет тенденция поглощения историко-культурного пространства исконно российских земель чуждым менталитетом.

Таким образом, демографическая ситуация в мире такова, что следует вести речь о демографическом кризисе в России как одном из факторов угрозы ее национальной безопасности.

Конституция РФ была принята как раз в начале очередного демографического кризиса, когда проблема превышения смертности над рождаемостью четко обозначилась и была осознана. Несмотря на это, в Основном законе не были включены принципы и задачи, непосредственно направленные на улучшение демографической ситуации в стране. Конституция РФ не оперирует данным термином, однако содержит ряд норм, создающих благоприятные условия для воспроизводства населения народов России.

Так, статья 7 в качестве одной из основ конституционного строя закрепляет принцип социального государства, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека. Статьи 7 и 38 обеспечивают государственную поддержку и защиту материнства, детства и семьи. Статья 41 закрепляет право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, государственное финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, устанавливает ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Большое значение имеет ст. 55, предусматривающая возможность ограничение

прав и свобод человека и гражданина в целях защиты нравственности и здоровья.

Согласно ст. 71, 72 Конституции РФ государственными полномочиями, направленными на улучшение демографической ситуации в стране, обладают как федеральные власти, так и власти субъектов Федерации, поскольку к исключительным полномочиям Федерации относится только установление основ федеральной политики и разработка федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е», ч. 1, ст. 71 Конституции РФ). Реализация же таких основных конституционных направлений демографической политики, как защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж», ч. 1, ст. 72).

На уровне конституций и уставов (основных законов) субъектов РФ наблюдается неоднозначный подход к компетенциям в сфере осуществления демографической политики. Так, в соответствии с п. 6 ст. 38 Конституции Республики Саха (Якутия) в ее исключительном ведении находятся определение и проведение демографической политики. Данное утверждение базируется на формальном толковании ст. 71, 72 Конституции РФ, в которых о демографической политике не упоминается. Это значит, что определение и проведение можно включить в исключительную компетенцию субъекта РФ (согласно ст. 73 Конституции РФ).

В Республике Тыва, напротив, осуществление демографической политики, направленной на естественный рост населения, вполне справедливо относится к предмету совместного ведения (п. «х», ч. 4, ст. 61 Конституции Республики Тыва).

Представляется, что проведение независимой демографической политики субъектом РФ в полном объеме будет противоречить Конституции РФ, поскольку это подразумевает создание нормативно-правовой базы, включающей нормы множества отраслей права и затрагивающей сферу компетенций, не входящих в исключительное ведение субъектов РФ.

Узкий конституционный подход к демографической политике и демографической безопасности отразился на доктринальном определении указанных понятий. Так, С. В. Волошин под социально-демографической безопасностью понимает состояние защищенности семьи и детства в государстве, которое обязано обеспечивать реализацию права на материнство, отцовство и создание семьи на уровне,

необходимом для поддержания и повышения репродуктивной способности населения [2].

В. В. Мамонов определяет демографическую безопасность следующим образом: состояние защищенности конституционного права каждого на материнство, отцовство, создание семьи и обеспечение государством своей обязанности по их защите на уровне, необходимом для поддержания и повышения репродуктивной способности нации [3].

В приведенных дефинициях под демографической безопасностью понимают обеспечение, защиту и создание условий для реализации конституционных прав, связанных с материнством, детством и семьей, однако демографическая политика и безопасность включают в себя более широкий спектр составляющих, сущностное содержание которых не охватывается в полной мере правами и ценностями, указанными в Конституции РФ. Более того, сущностные черты демографической политики и безопасности меняются в зависимости от времени и пространства. Так, демографическая безопасность не всегда реализуется посредством политики, направленной на увеличение количества населения (например, в Китайской Народной Республике проводилась демографическая политика под лозунгом «одна семья — один ребенок», направленная на сокращение рождаемости). Кроме того, демографическая безопасность зависит не только от количества населения, но и его рассредоточения по стране (в городах федерального значения и южных республиках региональной демографической безопасности угрожает перенаселение, в то же время в иных регионах России наблюдается падение рождаемости и отток населения в другие регионы).

Как видно из приведенных примеров, демографическая политика и безопасность, несомненно, должны осуществляться на основе конституционных норм, которые, однако, не охватывают в полной мере их сущность и содержание.

В связи с этим интересна законодательная дефиниция, использованная в Законе Республики Беларусь «О демографической безопасности Республики Беларусь» от 4 января 2002 г. № 80-З, где под демографической безопасностью понимается состояние защищенности социально-экономического развития государства и общества от демографических угроз, при котором обеспечивается развитие Республики Беларусь в соответствии с ее национальными демографическими интересами (ст. 1) [1].

Данное понятие является, на наш взгляд, универсальным, так как конкретное содержание политики по обеспечению демографической безопасности обусловлено меняющимися во времени и пространстве категориями «демографические угрозы» и «демографический интерес».

Согласно ст. 3 вышеназванного закона демографическими угрозами являются депопуляция, старение населения, нерегулируемые миграционные процессы, деградация института семьи. В свою очередь понятие «демографический интерес», реализуемое на основе конституционных прав граждан, состоит из интересов государства, общества и личности.

Закон Республики Беларусь, в противоречие теории гражданского общества, отождествляет демографические интересы государства и общества, определяя их как формирование типа воспроизводства населения, основными характерными чертами которого являются отсутствие депопуляции, сознательно регулируемая рождаемость, направленная на полное замещение родительских поколений, устойчиво снижающаяся смертность и увеличение продолжительности жизни, прогрессивная возрастно-половая структура населения, оптимальные внутренние и внешние миграционные процессы, укрепление семьи как социального института, наиболее благоприятного для реализации сложившейся потребности в детях, их воспитания (ст. 1).

Демографические интересы личности, согласно тексту вышеназванного закона, заключаются в формировании условий, обеспечивающих здоровую и продолжительную жизнь, полную реализацию существующей индивидуальной потребности в детях, свободу территориальных перемещений.

Понятия демографической безопасности, приведенные в трудах российских ученых и рассмотренные нами ранее, охватывают только демографические интересы личности, воплощенные в конституционных правах и гарантиях. Вместе с тем само понятие национальной безопасности и демографической безопасности как одной из ее составляющих подразумевает состояние защищенности в первую очередь коллективных субъектов — общества и государства.

Несомненно, что проблема уменьшения населения страны и качественного изменения его структуры и ареала расселения является одной из первоочередных для нашей страны. Однако представляется нецелесообразным вносить какие-либо изменения в Конституцию РФ для улучшения демографической ситуации,

поскольку конституционно-правовые основы для эффективного обеспечения демографической безопасности следует заложить в федеральном законодательстве, а также в конституциях и уставах (основных законах) субъектов РФ. В данном контексте необходимо упомянуть о роли важнейшего доктринального документа стратегического планирования в области национальной безопасности — Указа Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683. В нем отмечается сложная демографическая ситуация в мире (п. 23), а одним из национальных интересов на долгосрочную перспективу объявляется обеспечение стабильного демографического развития страны (п. 30).

К сожалению, стратегия на раскрывает качественных и количественных характеристик стабильного демографического развития, однако комплексный анализ документа позволяет отнести демографическую безопасность к сфере реализации такого стратегического национального приоритета, как повышение качества жизни российских граждан. В частности, в п. 53 отмечается, что для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для стимулирования рождаемости, снижения смертности населения.

Необходимо сказать, что несоответствие количества населения России занимаемым территориям, понимаемое нами как одна из наиболее существенных угроз национальной безопасности России в сфере демографии, имеет в стратегии более простую формулировку: «стимулирования рождаемости и снижения смертности», — и рассматривается как национальный интерес, однако, исходя из логики этого документа, это должно стать национальным приоритетом на ближайшие десятилетия.

Последствия такого упрощенного подхода к пониманию демографической безопасности уже сейчас негативно отражаются на общественных отношениях. Так, реализация федеральной программы по поддержке матерей, родивших второго и последующего ребенка, внося огромный вклад в обеспечение демографической безопасности страны в целом, усугубила состояние региональной демографической безопасности, подняв рождаемость в перенаселенных регионах. В связи с этим возник вопрос о новой федеральной программе расселения. Разрешить указанную ситуацию и более эффективно использовать федеральные средства, направленные на

обеспечение демографической безопасности, на наш взгляд, поможет принятие рамочного федерального закона, содержащего основные понятия, принципы, полномочия и их разделение в сфере демографической безопасности, а также закрепляющего федеральные демографические интересы.

В конституциях, уставах (основных законах) либо отдельных региональных законах, посвященных реализации мер региональной демографической безопасности, предлагается закрепить региональный демографический интерес и характерный для данного субъекта набор демографических угроз и вариантов их устранения.

Раскрытие потенциала регионального конституционного законодательства позволит дифференцировано проводить государственную демографическую политику и значительно снизить формализм основных законов регионов, в большей части воспроизводящих нормы Конституции РФ относительно защиты материнства и детства.

Список библиографических ссылок

1. URL: <http://demoscope.ru> (дата обращения: 13.01.2017).
2. Волошин С. В. Политико-правовое обеспечение социальной безопасности в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 6.
3. Мамонов В. В. **Обеспечение демографической безопасности — приоритетная задача Российского государства** // Журнал российского права, 2002. № 6. С. 32—38.
4. Солженицын А. И. Россия в обвале. М., 1998.

© Працко Г. С., Мелихов А. И., Никитина Г. А., 2017