

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.035-048

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ВЕКТОРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рыбакова Ольга Сергеевна,

доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук
123242, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
osrybakova@msal.ru

Дородонова Наталия Васильевна,

доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
123242, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
nvdorodonova@msal.ru

© Рыбакова О. С., Дородонова Н. В., 2025

Аннотация. В статье представлен анализ опыта государственного управления в сфере организации и проведения российской демографической политики. Демографическая политика России рассматривается авторами в контексте обеспечения национальной безопасности. Обеспечение задач демографической безопасности современной России состоит в плановом поэтапном увеличении российской нации за счет коренного населения, а не за счет миграционного замещения, что отвечает задачам национальной безопасности. Государственное управление в сфере демографии, выступающее одним из элементов системы управления обществом, предполагает целенаправленную плановую деятельность государственных институтов в лице уполномоченных органов по решению стратегических задач в данном направлении, которое находит выражение в планировании и реализации демографической политики, осуществлении контроля в данной сфере, предполагает скоординированное взаимодействие органов Российской Федерации и ее субъектов. Авторами обозначены проблемы реализации ранее действовавших концептуальных документов, начиная с 1990-х гг., акцентировано внимание на отсутствии механизма контроля за реализацией демографической политики в регионах. Обосновано, что современная модель государственного управления требует организационно-правового обеспечения реализации задач демографической политики, поиска и обоснования оптимальных путей достижения ее нового качества. Государственное управление в сфере демографии должно напрямую коррелировать с задачами обеспечения национальной безопасности по достижению стратегических целей развития России, среди которых воспроизводство и стабилизация численности населения, укрепление общественного здоровья, увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, формирование репродуктивных установок и поведения населения выступают в числе приоритетных.

Ключевые слова: национальная безопасность; государственное управление; демография; демографическая безопасность; демографическая политика; народосбережение; воспроизводство населения; поддержка семьи.

Благодарности. Статья выполнена в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

DEMOGRAPHIC POLICY IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA: OBJECTIVES OF STATE GOVERNANCE

Olga S. Rybakova,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

osrybakova@msal.ru

Natalia V. Dorodonova,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

nvdorodonova@msal.ru

Abstract. *The paper provides an analysis of the experience of public administration in organization and implementation of the demographic policy of Russia. The authors examine Russia's demographic policy within the context of ensuring national security. The objectives of demographic security in contemporary Russia consist of a planned, stepwise increase of the Russian nation based on the indigenous population rather than through migratory substitution, aligning with national security imperatives. Public administration in the demographic sphere, as a component of the broader societal governance system, necessitates targeted, systematic actions for the state institutions, authorized bodies, to address strategic objectives in this domain. This is expressed through the planning and execution of demographic policy and the implementation of oversight in this area, which requires coordinated cooperation among the organs of the Russian Federation and its constituent entities. The authors highlight the challenges associated with the implementation of previously existing conceptual documents since the 1990s, emphasizing the absence of a control mechanism for the execution of demographic policy at the regional level. The author argues that a contemporary model of public administration requires organizational and legal frameworks to effectively realize the objectives of demographic policy and to explore and substantiate optimal pathways for achieving its enhanced quality. Public administration in the demographic sphere must directly correlate with national security objectives aimed at achieving Russia's strategic development goals that include the reproduction and stabilization of population rates, enhancement of public health, increase in life expectancy, reduction of mortality rates, and the formation of reproductive attitudes and behaviors.*

Keywords: *national security; public administration; demography; demographic security; demographic policy; population preservation; population reproduction; family support.*

Acknowledgements. *The article is prepared within the framework of «Prioritet-2030» Strategic Academic Leadership Program.*

Изучение роли государства в воздействии на демографическую ситуацию представлено в работах ученых — экономистов, социологов, демографов, историков, юристов¹. Следует отметить неоднозначный подход, который сформировался среди специалистов относительно государственного управления демографическими процессами. Так, например, профессор А. Г. Вишневский² в своих работах обосновывает естественную природу воспроизводства населения и саморегулируемость демографических процессов, вне зависимости о государственного влияния. Другие ученые, чью позицию мы склоны разделить, позиционируя роль государственного управления в демографических процессах, указывают на необходимость рассмотрения вопросов демографии среди базовых направлений внутренней и внешней политики государства³, преследуя задачи достижения демографической стабильности в векторе обеспечения национальной безопасности России⁴.

Государственное управление предполагает деятельность государства (государственных институтов) по осуществлению, предусмотренных на законодательном уровне функций (полномочий) по реализации стратегических задач государства в определенной сфере. Государственное управление в сфере демографии включает в себя два уровня — федеральный и региональный, что предполагает совместное скоординированное взаимодействие всех трех уровней организации публичной власти, включая муниципальный. Государственное управление в сфере демографии, выступая одним из элементов системы управления обществом, ставит целью осуществление плановой деятельности государственных институтов в лице уполномоченных органов по решению стратегических задач в данном направлении — сохранении и приумножении населения страны, укреплении здоровья нации, регулировании

¹ Демографическое развитие России в XX–XXI веках: историческое и геополитическое измерения / С. В. Рязанцев, Л. Л. Рыбаковский // Вестник Российской академии наук. 2021. Т. 91, № 9. С. 810–819 ; *Архангельский В. Н.* Рождаемость в реальных поколениях российских женщин: тенденции и региональные различия // Экономика. Налоги. Право. 2019. Т. 12, № 2. С. 59–69 ; Демографическое самочувствие регионов России: Национальный демографический доклад — 2023 / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, А. Р. Абдульязнов [и др.]. Вологда : Вологодский научный центр, 2024. и др.

² Демографическая история и демографическая теория : курс лекций / А. Г. Вишневский ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019 ; *Вишневский А. Г.* Процессы самоорганизации в демографической системе // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1985. 1986. М. : Наука: 233–245; *Вишневский А. Г.* Демографический переход и проблема демографического саморегулирования. Ответ А. Б. Синельникову // Социологический журнал. 2019. Т. 25. № 4. С. 93–104.

³ *Андрюшина Е. В., Панова Е. А.* Государственная политика по стимулированию рождаемости и поддержки семей с детьми: практика современной России // Власть. 2019. Т. 27. № 5. С. 105–111 ; *Калмыков В. В., Калмыкова И. Ю.* Государственное регулирование демографических процессов как основа устойчивого развития территории: некоторые теоретические и практические аспекты // Ученые записки. 2018. № 3 (27). С. 36–41 ; *Маркова В. В.* Демографическая политика в современной России: институциональные и социальные направления совершенствования // Вестник НГУЭУ. 2012. № 3. С. 276–281 ; *Шабунова А. А., Ростовская Т. К.* Демографическая политика в современной России: взгляд населения и экспертная оценка // Вестник Российской академии наук. 2022. Т. 92. № 12. С. 1145–1156.

⁴ Демографическое благополучие России. Национальный демографический доклад / С. В. Рязанцев, Т. К. Ростовская, В. Н. Архангельский [и др.]. М. : Перспектива, 2022 ; *Мохов А. А.* Демографическая безопасность и ее правовое обеспечение // Юрист. 2023. № 6. С. 62–67 ; *Кондратенко А. И.* Демографическая безопасность как условие защиты национальных интересов современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 5. С. 73–78 ; *Боков А. Н.* Демографические вызовы национальной безопасности современной России // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2014. № 6-2. С. 391.

потоками внутренней и внешней миграции, что в конечном итоге направлено на улучшение демографической ситуации. Обозначенные задачи государственного управления в сфере демографии детерминируют субъектный состав, полномочия и компетенции уполномоченных органов, формы и методы их реализации.

Следует отметить, что на уровне государственного управления демографический блок задач ставится в программно-целевых документах стратегического планирования сравнительно недавно, начиная с 2000-х гг., несмотря на то, специалисты отмечали снижение демографических показателей начиная с 1990-х гг. (с распадом СССР), ввиду экономического кризиса данного периода, и, как следствие, низким уровнем жизни населения. Впервые на демографические проблемы Президент России В. В. Путин акцентировал внимание Федерального Собрания Российской Федерации на вопросах демографии, отметив что «нас, граждан России, из года в год становится всё меньше и меньше... численность населения страны в среднем ежегодно уменьшается на 750 тысяч человек <...> если тенденция сохранится, выживаемость нации окажется под угрозой»⁵. В каждом последующем послании сохраняется блок, отражающий задачи сбережения народа и воспроизводства населения, повышения качества жизни российских граждан, что находит отражение в программно-целевых документах государственного управления.

Разработанная в 2001 г. в целях обеспечения национальной безопасности первая Концепция демографической политики до 2015 года закрепила три векторных направления реализации: первое — укрепление здоровья населения и увеличение ожидаемой продолжительности жизни; второе — стимулирование рождаемости и укрепление семьи; третье — регулирование миграции и расселения населения, что нашло отражение в целях реализации документа⁶. Следует отметить, что задачи не были решены в полном объеме, что констатировала последующая Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, принятая в 2007 г.

Концепция 2007 г. по-прежнему ставила цели стабилизации численности населения за счет тех же показателей. Среди основных задач реализации документа были обозначены — «сокращение уровня смертности и увеличение продолжительности активной жизни; создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни; повышение уровня рождаемости за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей; укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений; привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции»⁷. Очевидно, что по своим целям документ большей частью воспроизводит положения предыдущей Концепции, задачи, по-прежнему сведены к трем ранее обозначенным направлениям — увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, что отражало комплексность решаемых в сфере демографической безопасности задач.

Вместе с тем практика реализации стратегических документов не отвечала потребностям времени. Согласимся с коллегами⁸, что механизм государственного

⁵ Послание Президента РФ от 08.07.2000 «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22401> (дата обращения: 01.06.2025).

⁶ Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 24.09.2001 № 1270-р // Российская газета. № 202. 17.10.2001 (документ утратил силу).

⁷ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009 (документ утратил силу).

⁸ Демографическое развитие России в контексте национальной безопасности / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, Е. Н. Васильева, О. Н. Калачикова ; отв. ред. Т. К. Ростовская. М. : Проспект, 2022. С. 39–42.

управления в сфере демографии в обозначенный период требовал пересмотра и совершенствования. Так, одним из недостатков обеих концепций (2001, 2007 гг.) следует назвать отсутствие комплексной стратегии по их реализации. Как любой концептуальный документ любая концепция по своему содержанию не является программно-целевым документом планирования. Обе концепции по структуре и содержанию отражали совокупность взглядов на демографическую ситуацию в стране, цели и задачи демографической политики, а также возможные перспективы их дальнейшего решения. Как следует из содержания обозначенных концепций, оба документа принимались «в целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и граждан Российской Федерации по обеспечению условий для устойчивого демографического развития страны», в связи с чем Правительству РФ поручалось утверждение плана мероприятий по ее реализации на ближайшие годы (с последующей пролонгацией). Еще один существенный недостаток исследуемых концепций состоит в отсутствии перечня субъектов, ответственных за их реализацию, который отсутствует в самих концепциях, перечень соответствующих министерств и ведомств содержится в планах, по реализации концепций, утверждаемых Правительством РФ. Важным также, полагаем, обратить внимание на то, что отсутствуют официальные отчеты о реализации обозначенных концептуальных документов. Представления о состоянии народонаселения в стране формируются на основе данных государственной статистики.

Модель государственного управления в 2000-х гг. в сфере демографии была выражена следующими направлениями: 1) принятие социальных мер поддержки семей (семей с детьми); 2) разработка мер системы здравоохранения, направленных на повышение и мотивацию рождаемости, предполагающие расширение перечня услуг здравоохранения (программы планирования и сопровождения беременности, психологическая помощь беременным женщинам в организациях здравоохранения, внедрение инновационных форм лечения бесплодия, в том числе ЭКО и программ подготовки неонатологов и др.)⁹; 3) реализация программ здоровьесбережения в отношении лиц старшего поколения, направленные на сохранение физической активности и повышение качества жизни; 4) регулирование миграционных потоков.

Данные Росстата позволяют говорить об увеличении рождаемости в период с 2006–2012 гг., что привело к естественному приросту населения к 2013 г., суммарный коэффициент рождаемости вырос до 1,71 (для поддержания уровня воспроизводства населения необходимое значение > 2,0). Однако начиная с 2016 г. численность населения постепенно снижается (с 146,5 млн чел. в 2016 г. до 146,1 млн чел. в 2024 г.), суммарный коэффициент рождаемости равен 1,5 в 2019–2021 гг., 1,4 в 2022–2024 гг., что позволяет говорить о затяжном демографическом кризисе в настоящее время.

⁹ Подр.: Алтынник Н. А., Комарова В. В., Бородина М. А. Межотраслевые задачи в содержании концепции правового регулирования предимплантационного генетического тестирования (ПГТ) в Российской Федерации // Проблемы права. 2022. № 1 (84). С. 152–162 ; определение правовой природы договора суррогатного материнства и его отраслевой принадлежности в рамках вспомогательных репродуктивных технологий / Р. Е. Петрова, Е. В. Бегичева, В. В. Ревина [и др.] // Профилактическая медицина. 2022. Т. 25. № 5. С. 7–13 ; Современное состояние развития телемедицины в России: правовое и законодательное регулирование / Р. Е. Петрова, Н. А. Шеяфетдинова, А. А. Соловьев [и др.] // Профилактическая медицина. 2019. Т. 22. № 2. С. 5–9 ; Шалберкина М. Н. Об отдельных вопросах применения цифровых инноваций в области медицины // Актуальные проблемы юриспруденции в условиях цифровизации общества : материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов, Симферополь, 11 ноября 2021 г. Симферополь : Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского, 2021. С. 371–375.

По прогнозам Росстата сокращение численности населения будет продолжаться до 143,3 млн чел. к 2030 г., 140,9 млн чел. — к 2036 г.¹⁰

Преодоление демографических угроз требует эффективной системы управленческих решений. Сегодня перед государством и обществом стоят задачи по созданию благоприятных условий сохранения и развития человеческого капитала, формирования общественного сознания ответственного родительства и репродуктивных установок среди молодежи, на что обращается внимание учеными¹¹. Повышение демографических показателей необходимо рассматривать в системе обеспечения демографической безопасности государства, которая, в свою очередь, встроена в национальную безопасность России. По мнению Л. Л. Рыбаковского, демографическая безопасность представляет собой такое состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения людскими ресурсами геополитических интересов государства¹². По мнению Н. В. Галицкой, демографическая безопасность есть «состояние защищенности населения от вымирания, обеспечение государством прироста граждан страны (за счет создания условий для постоянного воспроизводства и миграции)»¹³. Разделяя в целом позицию ученых, акцентируем внимание на том, что целью обеспечения демографической безопасности современной России видится прежде всего плановый поэтапный процесс увеличения российской нации за счет коренного населения, а не за счет миграционного замещения, что отвечает задачам национальной безопасности. Демографическая безопасность наряду с другими видами безопасности представляет собой важное направление реализации задач обеспечения национальной безопасности по сохранению российской нации.

Именно такие цели в сфере государственного управления ставятся Президентом России в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁴, где задача сбережения народа России и развитие человеческого потенциала названа первой (!) в перечне задач обеспечения национальной безопасности, а также в Указе О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года¹⁵. Показательным, на наш взгляд, является закрепление Указом Президента РФ¹⁶ дополнительного показателя в оценке эффективности

¹⁰ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Население. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/4-0.htm (дата обращения: 01.06.2025).

¹¹ *Архангельский В. Н., Елизаров В. В.* Демографические прогнозы в современной России: Анализ результатов и выбор гипотез // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2016. Т. 14. С. 524–545 ; *Ростовская Т. К., Золотарева О. А.* Оценка значимости мер демографической политики в области рождаемости: мнения мужчин и женщин России (по результатам социологического исследования) // Гендерная политика в России и в мире: экономика, управление, общество : материалы Всероссийской научной конференции, Иваново, 25 июня 2021 г. Иваново : Ивановский государственный университет, 2021. С. 186–192 ; *Шабунова А. А., Ростовская Т. К.* О необходимости разработки модели оптимальных условий для формирования и реализации демографических установок // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 4. С. 38–57.

¹² *Рыбаковский Л. Л.* Демографическая безопасность: популяционные и геополитические аспекты / РАН. Ин-т соц.-полит. исследований. М. : Экон-Информ, 2003.

¹³ *Галицкая Н. В.* Государственное регулирование демографической безопасности в России // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 20–23.

¹⁴ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

¹⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

¹⁶ Указ Президента РФ от 28.11.2024 № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. V). Ст. 7576.

деятельности глав субъектов Российской Федерации — суммарный коэффициент рождаемости в регионе, что напрямую отражает работу регионов по формированию благоприятного репродуктивного климата.

Напомним, что задачи повышения демографических показателей традиционно сохраняются в блоке задач обеспечения национальной безопасности начиная с первой Концепции национальной безопасности России 1997 г., где отмечалось «резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи, снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения»¹⁷. Следующая Концепция национальной безопасности Российской Федерации 2000 г. также содержала указание на «деформацию демографического и социального состава российского общества, резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, как последствий глубокого социального кризиса»¹⁸.

Важностью решения демографических задач в системе обеспечения национальной безопасности обусловлено создание при Президенте России совещательного органа по вопросам демографии, целью которого является «совершенствование государственной демографической и семейной политики, обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при ее реализации»¹⁹.

Данный подход находит отражение в принятой новой Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года²⁰ (далее — Стратегия СДП — 2025), которая по своим задачам преемственна по отношению к ранее действовавшим концепциям семейной политики, а также Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года²¹. Вместе с тем новая Стратегия СДП — 2025 концептуально отличается по содержанию от ранее действовавших концепций, прежде всего ввиду отсутствия направления, связанного с управлением миграционными процессами. Данный подход, полагаем, вполне обоснован и направлен на достижение основных показателей в сфере демографии без иностранного влияния.

Основной целью Стратегии СДП — 2025 выступает сохранение и приумножение населения страны за счет повышения рождаемости, укрепления здоровья граждан, а также развития и расширения мер поддержки семей с детьми, формирование национальной идеи ответственного родительства. Обращает на себя внимание идеологическая составляющая новой Стратегии СДП — 2025, предполагающая «проведение образовательных и информационно-просветительских программ, информационных кампаний, направленных на укрепление института семьи, формирование ответственного родительства, создание репродуктивных установок населения на

¹⁷ Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 247. 26.12.1997 (документ утратил силу).

¹⁸ Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 11. 18.01.2000 (документ утратил силу).

¹⁹ Указ Президента РФ от 21.02.2025 № 99 «Об утверждении Положения о Совете при Президенте РФ по реализации государственной демографической и семейной политики и его состава» // СЗ РФ. 2025. № 8. Ст. 752.

²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 15.03.2025 № 615-р «Об утверждении Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года» // СЗ РФ. 2025. № 13. Ст. 1505.

²¹ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (документ утратил силу) // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

рождение детей и многодетность, популяризацию образа благополучной семьи с детьми» (Разд. III). Большой блок задач связан с профилактическими мерами в сфере охраны здоровья населения, укрепления репродуктивного здоровья, путем расширения перечня услуг здравоохранения, модернизации перинатальных центров, внедрения инновационных методик и скрининговых программ и др. Полагаем, что обозначенные задачи имеют весьма высокую вероятность реализации, особенно в условиях развития и повышения доступности медицинских критических технологий в сфере репродукции.

Государственное управление в сфере демографии является многогранной задачей, требующей интегрированного подхода и взаимодействия различных уровней власти, государственных институтов, институтов гражданского общества. Современная модель государственного управления требует организационно-правового обеспечения реализации задач демографической политики, поиск и обоснование оптимальных путей достижения ее нового качества. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть организацию государственного управления в сфере демографии в институциональном аспекте.

Реализация демографической политики в целом, в том числе Стратегии СДП — 2025, отнесена к ведению Правительства РФ. Вместе с тем следует обратить внимание, что в соответствии с конституционно установленными полномочиями Правительства РФ обеспечение демографической политики не отнесено к полномочиям Правительства РФ. Данный пробел не был восполнен в 2020 г., когда в ходе конституционной реформы существенно обновились нормы российской Конституции, направленные на реализацию социального статуса государства и обеспечения суверенитета Российского государства. Полагаем, было бы логичным, как с позиции содержания возложенных правительственных полномочий, так исходя их требований юридического оформления конституционных положений, закрепить в ч. 1 ст. 114 Конституции РФ среди полномочий Правительства РФ, наряду с обеспечением единой финансовой, денежной, кредитной политики (п. «б»), и социально ориентированной государственной политики в области «культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей <...>» (п. «в»), полномочия по обеспечению демографической политики, как отдельного направления. Данный подход обоснован тем, что по своим принципам, содержанию, методам и гарантиям реализации демографическая политика не совпадает в полном объеме с социальным и иными направлениями реализации государственной политики. Полагаем, что сложившаяся демографическая ситуация заслуживает выделения демографической политики в отдельное направление работы Правительства РФ (органов государственной власти субъектов Российской Федерации), а не рассредоточение ее по иным видам деятельности.

Институциональное закрепление полномочий в сфере демографической политики остается актуальным не только для Российской Федерации, но и для многих зарубежных государств. Следуя рекомендациям различных всемирных и международных конференций по народонаселению (Бухарест (1974 г.), Мехико (1984 г.), Каир (1994 г.) и др., многие страны создали специальные организации для решения проблем народонаселения. В определенных случаях ими являются национальные советы или комиссии (комитеты) по народонаселению, которые функционируют как независимые или могут быть прикреплены к определенному министерству. В последнее время в мире также наблюдается стремительный рост числа неправительственных организаций, занимающихся демографическими вопросами.

Вопрос о необходимости специализированного регулирования демографических процессов приобретает особую значимость в условиях глобальных вызовов, таких как депопуляция, старение населения и миграционные кризисы. При этом ключевой проблемой остается отсутствие единого координирующего органа, способного интегрировать усилия различных ведомств. Несмотря на то что достаточно широкий спектр национальных правительственных органов и учреждений занимается

демографической политикой в целом и вопросами народосбережения в частности, в большинстве зарубежных государств нет четкой институциональной системы, в полномочия которой входили бы вопросы разработки, реализации и мониторинга демографической политики, при необходимости эти полномочия возлагаются на министерство труда, здравоохранения и социального обеспечения или министерство внутренних дел.

Данная проблема находит различное институциональное решение в разных государствах. Так, в Республике Казахстан отсутствует уполномоченный орган, который реализует и контролирует демографическую политику, или комплексно рассматривает демографическую ситуацию в государстве. Подведомственный Министерству культуры и информации Республики Казахстан Комитет по делам молодежи и семьи наделен полномочиями по реализации государственной семейной политики, в том числе по развитию системы социальных проектов по «формированию социокультурного кода нации, духовных и нравственных ценностей общества»²². В полномочия Комитета также входит обеспечение взаимодействия с Национальной комиссией по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан, являющейся консультативно-совещательным органом, в задачи которого входит: анализ вопросов семейно-демографической ситуации и выработка предложений и рекомендаций государственным органам по основным направлениям гендерной и семейно-демографической политики; участие в разработке концепций, государственных и отраслевых (секторальных) программ по вопросам женщин, семьи и демографии; выработка предложений по реализации международных инициатив, участие в конференциях, совещаниях, семинарах по вопросам положения женщин, семьи и демографии²³.

Определенный интерес представляет опыт Республики Беларусь, где принят специальный закон О демографической безопасности²⁴, согласно которому государственное управление в сфере демографической безопасности представляет собой системную деятельность уполномоченных субъектов. Законодательно закреплены цели, задачи, принципы реализации демографической политики государства, субъектный состав (полномочия, компетенции, ответственность), порядок их деятельности и осуществления контроля в данной сфере.

Кардинально отличается подход Республики Хорватия, где в 2024 г. создано Министерство демографии и иммиграции²⁵, выполняющее задачи, связанные с мониторингом и анализом демографических процессов, в частности изменений численности населения, миграций и структуры населения; предлагает меры, направленные на повышение рождаемости, выравнивание возрастной структуры населения; предлагает меры, поощряющие людей оставаться в Хорватии, меры по поддержке родительства; надзор и контроль за исполнением положений о детских пособиях, отпусках и льготах по беременности и родам, по уходу за ребенком, о материальной помощи новорожденному; координирует деятельность государственных и иных

²² Официальный сайт Комитета по делам молодежи и семьи является ведомством Министерства культуры и информации Республики Казахстан. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/fam/about?lang=ru> (дата обращения: 01.06.2025).

²³ Официальный сайт Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан. URL: <https://ultcom.kz/about-consortium> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁴ Закон Республики Беларусь от 04.01.2002 № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь». Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, от 18.01.2002, № 7, 2/829. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=H10200080> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁵ Закон о внесении изменений в Закон об организации и сфере деятельности органов государственного управления (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave). Narodne Novine. 57/2024 (16.05.2024). URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_05_57_982.html (дата обращения: 01.06.2025).

органов по реализации мероприятий демографического развития и политики в области народонаселения; вносит предложения Правительству Республики Хорватия об изменении законов и других нормативных актов в области демографической политики; выполняет задачи, направленные на повышение осведомленности и просвещение граждан о важности демографических проблем и возрождения населения; оказывает поддержку органам местного и регионального (регионального) самоуправления и организациям гражданского общества в разработке собственных программ, направленных на демографическое развитие²⁶.

Сходный подход демонстрируется в Республике Польша, где в составе Министерства семьи, труда и социальной политики включен Департамент демографии²⁷, в задачи которого входит: подготовка программ, стратегий в области демографии; реализация положений, содержащихся в правовых актах, регулирующих сферу демографии в рамках полномочий министра; продвижение и распространение культуры, ориентированной на семью; инициирование и обсуждение мероприятий, направленных на популяризацию передовых методов, влияющих на развитие семьи и рождаемость, в частности связанных с совмещением родительских обязанностей и работы; координация и мониторинг задач в области организации ухода за детьми в семейных и государственных формах патронатного воспитания, а также задач в области организации и функционирования центров усыновления. Особый интерес представляет опыт Непала, в котором именно Министерство здравоохранения и народонаселения отвечает за разработку общей политики, планирование, организацию и координацию работы как сектора здравоохранения, так и сектора народосбережения на национальном, провинциальном, районном и местном уровнях (планирование семьи, охрана здоровья матери и ребенка, демографическая политика (исследования и разработки в области народонаселения, опросы, тренинги и национальные/международные семинары и конференции, миграционная политика))²⁸. Таким образом, обзор национальных практик демонстрирует, что в странах с развитыми системами социального управления демографическая политика часто фрагментирована между профильными министерствами (ведомствами), что подтверждает теорию о необходимости системного подхода к институциональному оформлению демографического регулирования.

В России согласно действующему порядку правового регулирования федеральным органом исполнительной власти в сфере демографии является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России), в лице Департамента демографической и семейной политики, который «обеспечивает деятельность министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии и гендерного равенства, социальной защиты семьи, женщин и детей, политики доходов и уровня жизни населения»²⁹. Наряду с вопросами демографии к ведению Департамента отнесены

²⁶ Официальный сайт Министерства демографии и иммиграции Республики Хорватия (Ministarstvo demografije i useljništva). URL: <https://mdu.gov.hr/> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁷ Официальный сайт Департамента демографии Министерства семьи, труда и социальной политики (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Demografii). URL: <https://www.gov.pl/web/family/departament-of-demographic-policy> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁸ Официальный сайт Министерства здравоохранения и народонаселения Федеративной Демократической Республики Непал. URL: <https://mohp.gov.np/np> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁹ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 610 (ред. от 28.03.2025) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации», Положение о Департаменте демографической и семейной политики Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, утв. приказом Минтруда России от 08.09.2020 № 583 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс».

задачи реализации социально политики (социальной защиты семьи, женщин и детей, повышения качества жизни граждан старшего поколения и др.).

В целом не разделяя позицию коллег относительно необходимости создания отдельного министерства по вопросам демографии, что, полагаем, является избыточным, считаем целесообразным введение нормативного требования к формированию и заслушиванию ежегодного доклада Правительства РФ по реализации государственной политики в сфере демографии (аналогично Докладу Правительства РФ по реализации государственной политики в сфере образования). Ранее в настоящей публикации мы отмечали, что представления о демографической ситуации формируется на основе данных Росстата, иного отчетного документа Правительством РФ не формируется. Официальная информация содержится также в ежегодных докладах «Демография <...>», формируемых Общественной палатой Российской Федерации в порядке проведения общественного контроля, где представлены возможные сценарии демографического развития России, сформулированы предложения по повышению эффективности работы государственных институтов в сфере демографии.

Обозначенный нами подход отвечает требованиям системности и контролируемости государственного управления в сфере демографии, что напрямую коррелирует задачам обеспечения национальной безопасности по достижению стратегических целей развития России, где народосбережение, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан выступают в числе приоритетных, что предполагает организацию деятельности государственных институтов по реализации задач, обозначенных стратегическими программно-целевыми документами, реализуемых государственными органами, муниципальными органами, общественными институтами, предполагающую планирование, координацию и контроль за выполнением целей демографической политики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алтынник Н. А., Комарова В. В., Бородина М. А. Межотраслевые задачи в содержании концепции правового регулирования предимплантационного генетического тестирования (ПГТ) в Российской Федерации // Проблемы права. — 2022. — № 1 (84). — С. 152–162.
2. Андрушина Е. В., Панова Е. А. Государственная политика по стимулированию рождаемости и поддержки семей с детьми: практика современной России // Власть. — 2019. — Т. 27. — № 5. — С. 105–111.
3. Архангельский В. Н. Рождаемость в реальных поколениях российских женщин: тенденции и региональные различия // Экономика. Налоги. Право. — 2019. — Т. 12. — № 2. — С. 59–69.
4. Архангельский В. Н., Елизаров В. В. Демографические прогнозы в современной России: анализ результатов и выбор гипотез // Научные труды : Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. — 2016. — Т. 14. — С. 524–545.
5. Боков А. Н. Демографические вызовы национальной безопасности современной России // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. — 2014. — № 6-2. — С. 390–393.
6. Вишневский А. Г. Демографический переход и проблема демографического саморегулирования. Ответ А. Б. Синельникову // Социологический журнал. — 2019. — Т. 25. — № 4. — С. 93–104.
7. Вишневский А. Г. Процессы самоорганизации в демографической системе // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник-1985. — М. : Наука, 1986. — С. 233–245.
8. Галицкая Н. В. Государственное регулирование демографической безопасности в России // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 20–23.

9. Демографическая история и демографическая теория : курс лекций / А. Г. Вишневский ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 368 с.
10. Демографическое благополучие России. Национальный демографический доклад / С. В. Рязанцев, Т. К. Ростовская, В. Н. Архангельский [и др.]. — М. : Перспектива, 2022. — 108 с.
11. Демографическое развитие России в контексте национальной безопасности / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, Е. Н. Васильева, О. Н. Калачикова ; отв. ред. Т. К. Ростовская. — М. : Проспект, 2022. — 264 с.
12. Демографическое самочувствие регионов России. Национальный демографический доклад — 2023 / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, А. Р. Абдульязнов [и др.]. — Вологда : Вологодский научный центр, 2024. — 336 с.
13. Калмыков В. В., Калмыкова И. Ю. Государственное регулирование демографических процессов как основа устойчивого развития территории: некоторые теоретические и практические аспекты // Ученые записки. — 2018. — № 3 (27). — С. 36–41.
14. Кондратенко А. И. Демографическая безопасность как условие защиты национальных интересов современной России // Среднерусский вестник общественных наук. — 2015. — № 5. — С. 73–78.
15. Маркова В. В. Демографическая политика в современной России: институциональные и социальные направления совершенствования // Вестник НГУЭУ. — 2012. — № 3. — С. 276–281.
16. Мохов А. А. Демографическая безопасность и ее правовое обеспечение // Юрист. — 2023. — № 6. — С. 62–67.
17. Определение правовой природы договора суррогатного материнства и его отраслевой принадлежности в рамках вспомогательных репродуктивных технологий / Р. Е. Петрова, Е. В. Бегичева, В. В. Ревина [и др.] // Профилактическая медицина. — 2022. — Т. 25. — № 5. — С. 7–13.
18. Ростовская Т. К., Золотарева О. А. Оценка значимости мер демографической политики в области рождаемости: мнения мужчин и женщин России (по результатам социологического исследования) // Гендерная политика в России и в мире: экономика, управление, общество : материалы Всероссийской научной конференции, Иваново, 25 июня 2021 г. — Иваново : Ивановский государственный университет, 2021. — С. 186–192.
19. Рыбаковский Л. Л. Демографическая безопасность: популяционные и геополитические аспекты / РАН. Ин-т соц.-полит. исследов. — М. : Экон-Информ, 2003. — 55 с.
20. Рязанцев С. В., Рыбаковский Л. Л. Демографическое развитие России в XX–XXI веках: историческое и геополитическое измерения // Вестник Российской академии наук. — 2021. — Т. 91. — № 9. — С. 810–819.
21. Современное состояние развития телемедицины в России: правовое и законодательное регулирование / Р. Е. Петрова, Н. А. Шеяфетдинова, А. А. Соловьев [и др.] // Профилактическая медицина. — 2019. — Т. 22. — № 2. — С. 5–9.
22. Шабунова А. А., Ростовская Т. К. Демографическая политика в современной России: взгляд населения и экспертная оценка // Вестник Российской академии наук. — 2022. — Т. 92. — № 12. — С. 1145–1156.
23. Шабунова А. А., Ростовская Т. К. О необходимости разработки модели оптимальных условий для формирования и реализации демографических установок // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2020. — Т. 13. — № 4. — С. 38–57.
24. Шалберкина М. Н. Об отдельных вопросах применения цифровых инноваций в области медицины // Актуальные проблемы юриспруденции в условиях цифровизации общества : материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов, Симферополь, 11 ноября 2021 г. — Симферополь : Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского, 2021. — С. 371–375.

REFERENCES

1. Altynnick NA, Komarova VV, Borodina MA. Intersectoral Issues in the Content of the Legal Regulation Concept of Preimplantation Genetic Testing (PGT) in the Russian Federation. *Problemy prava [Issues of Law]*. 2022;1(84):152-162. (In Russ.).
2. Andryushina EV, Panova EA. Government policy on fertility stimulation and support of families with children: the practice of modern Russia. *Vlast'*. 2019;27(5):105-111. (In Russ.).
3. Arkhangel'sky VN. Fertility in real generations of Russian women: trends and regional differences. *Economics, taxes & law*. 2019;12(2):59-69. (In Russ.).
4. Arkhangel'sky VN, Elizarov VV. Demographic projections in contemporary Russia: analysis of results and selection of hypotheses. *Scientific Proceedings: Institute of Economic Forecasting RAS*. 2016;14:524-545. (In Russ.).
5. Bokov AN. Demographic calls of national security in modern Russia. *Ekonomika, Statistika i Informatika. Vestnik UMO*. 2014;6-2:390-393. (In Russ.).
6. Vishnevskiy AG. Demographic transition and the problem of demographic self-regulation. answer to A.B. Sinelnikov. *Sotsiologicheskii zhurnal*. 2019;25(4):93-104. (In Russ.).
7. Vishnevskiy AG. Processes of Self-Organization in Demographic Systems. *Systems Research. Methodological Problems. Yearbook 1985*. Moscow: Nauka Publ.; 1986. (In Russ.).
8. Galitskaya NV. State regulation of demographic security in Russia. *Administrative Law and Procedure*. 2020;3:20-23. (In Russ.).
9. Vishnevskiy AG. Demographic History and Demographic Theory: A Course of Lectures. National Research University Higher School of Economics. Moscow: Higher School of Economics Publ. 2019. (In Russ.).
10. Ryazantsev SV, Rostovskaya TK, Arkhangel'sky VN, et al. Demographic Well-Being in Russia: National Demographic Report. Moscow: Perspektiva Publ.; 2022. (In Russ.).
11. Rostovskaya TK (ed.), Shabunova AA, Vasilieva EN, Kalachikova ON. Demographic Development of Russia in the Context of National Security. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. (In Russ.).
12. Rostovskaya TK, Shabunova AA, Abdulzyanov AR, et al. Demographic Well-Being of Regions in Russia: National Demographic Report. Vologda: Vologda Research Center Publ.; 2024. (In Russ.).
13. Kalmykov VV, Kalmykova IYu. State Regulation of Demographic Processes as a Foundation for Sustainable Territorial Development: Some Theoretical and Practical Aspects. *Uchenye zapiski*. 2018;3(27):36-41. (In Russ.).
14. Kondratenko AI. Demographic Security as a Condition for Safeguarding the National Interests of Contemporary Russia. *Central Russian Journal of Social Sciences*. 2015;5:73-78. (In Russ.).
15. Markova VV. Demographic policy in modern Russia: Institutional and social ways of development. *Vestnik NSUEM*. 2012;3:276-281. (In Russ.).
16. Mokhov AA. Demographic Security and Its Legal Framework. *Yurist*. 2023;6:62-67. (In Russ.).
17. Petrova RE, Begicheva EV, Revina VV, et al. Determining the Legal Nature of Surrogate Motherhood Agreements and Their Sectoral Affiliation within the Framework of Assisted Reproductive Technologies. *Russian Journal of Preventive Medicine*. 2022;25(5):7-13. (In Russ.).
18. Rosotovskaya TK, Zolotareva OA. Assessment of the demographic policy measures importance in the field of fertility: Opinions of men and women in Russia (based on a sociological research). *Gender Policy in Russia and Worldwide: Economics, Governance, Society: Proceedings of the All-Russian Scientific Conference*. Ivanovo, 25 June 2021. Ivanovo; Ivanovo State University Publ.; 2021. (In Russ.).
19. Rybakovskiy LL. Demographic Security: Population and Geopolitical Aspects. Institute of Social and Political Research. Moscow: Ekon-Inform Publ.; 2003. (In Russ.).
20. Ryazantsev SV, Rybakovsky LL. Demographic Development of Russia in the 20th and 21st Centuries: Historical and Geopolitical Dimensions. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. 2021;91(9):810-819. (In Russ.).
21. Petrova RE, Shyafetdinova NA, Solovyov AA. Current State of Telemedicine Development in Russia: Legal and Regulatory Framework. *Russian Journal of Preventive Medicine*. 2019;22(2):5-9. (In Russ.).

22. Shabunova AA, Rostovskaya TK. Demographic Policy in Contemporary Russia: Public Perception and Expert Assessment. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. 2022;92(12):1145-1156. (In Russ.).
23. Shabunova AA, Rostovskaya TK. On the necessity to develop models of optimal conditions for the formation and implementation of demographic attitudes. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2020;13(4):38-57. (In Russ.).
24. Shalberkina MN. On Specific Issues of Applying Digital Innovations in the Field of Medicine. *Current Issues of Jurisprudence in the Context of Society's Digitalization: Proceedings of the 6th All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation of Faculty, Graduate Students, and Undergraduates*, Simferopol, 11 November 2021. Simferopol: V.I. Vernadsky Crimean Federal University Publ.; 2021. (In Russ.).