

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЛМЫКИЯ***

Е. А. Гунаев

В Российской Федерации демографическая политика находится в центре особого внимания властей. Демографическое развитие является одним из важных шагов в формировании комплексного подхода в реализации социальной политики [Шилова, Лепихина 2011]. Демографическая политика определяется как «государственное управление процессами воспроизводства населения в зависимости от демографической ситуации» [Поплаухин 2009: 23], «как приоритетная часть социально-экономической политики государства долгосрочного характера, направленная на стабилизацию или изменение тенденций воспроизводства населения, грамотную организацию притока и оттока мигрантов посредством улучшения качественных показателей состояния населения» [Савдерова 2010: 474].

Наряду с мерами экономико-социального характера, ведущую роль играют и правовые основы в обеспечении данной политики. Вопросы социально-демографической политики регулируются как на уровне Федерации, так и ее субъектов. Согласно Конституции Российской Федерации (РФ), координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесены к совместному ведению правового регулирования (ст. 72 Конституции РФ). Нормативные акты субъекта РФ принимаются в развитие федерального законодательства в данной сфере. Как правило, в самих федеральных нормативных актах закреплена обязанность принятия субъектами федерации мер, способствующих реализации федеральных программ. В настоящей статье рассматриваются правовые основы регулирования социально-демографической политики на примере Республики Калмыкия.

Первичным, безусловно, является законодательный уровень правовых основ со-

циально-демографической политики. Высший уровень законодательства Республики Калмыкия как субъекта РФ составляют конституционные нормы, закрепленные в его Основном Законе. Согласно нормам Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, республика стремится создать условия, обеспечивающие достойную жизнь своих граждан (ч. 2 ст. 3), всемерно содействует сохранению самобытности, традиций народов республики, особенно таких, как почитание старших, уважение к женщине, любовь и забота о детях (ст. 14). Права человека, включая социальные (такие как право на труд, образование, культуру, охрану здоровья, социальное обеспечение), объявлены непосредственно действующими (ст. 21) [Степное Уложение].

Следующий уровень образуют законы Республики Калмыкия. В целях улучшения социального положения семьи и детей, а также в рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. в Республике Калмыкия принят ряд новых законов в указанной сфере. Согласно Закону Республики Калмыкия «О регулировании земельных отношений в Республике Калмыкия» от 9 апреля 2010 г. № 177-IV-3 (ред. от 18.09.2012), на однократное бесплатное предоставление в собственность сформированных земельных участков имеют право:

- родители (родитель) многодетной семьи, имеющей в своем составе трех и более несовершеннолетних детей, в том числе усыновленных, принятых под опеку (попечительство);
- родители (родитель) семьи, имеющей в своем составе ребенка-инвалида, в том числе усыновленного, принятого под опеку (попечительство)

При этом на одну семью предоставляется один земельный участок, а многодетной семье, имеющей в своем составе пятерых

* Статья выполнена в рамках проекта «Демография народов Республики Калмыкия (конец XX — начало XXI вв.)» Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы модернизации полиэтничного макрорегиона в условиях роста напряженности».

и более несовершеннолетних детей, — два земельных участка [Закон РК «О регулировании...» 2010].

Законом Республики Калмыкия от 7 июля 2011 г. № 274-IV-3 «О знаке отличия Республики Калмыкия „За заслуги в воспитании детей“» учрежден вышеназванный знак отличия и определены основания награждения им. Он учреждается «в целях повышения авторитета семьи, общественного престижа родительского труда и является формой поощрения семей, внесших значительный вклад в сохранение и укрепление семейных ценностей и традиций, воспитывающих достойных граждан Российской Федерации» [Закон РК «О знаке отличия...» 2011]. При награждении знаком отличия «За заслуги и воспитания детей» родителям выплачивается единовременное денежное вознаграждение [Закон РК «О знаке отличия...» 2011].

Законом Республики Калмыкия от 16 сентября 2011 г. № 285-IV-3 «О внесении изменений в Закон Республики Калмыкия «О государственном ежемесячном пособии на ребенка» предусмотрена индексация размера государственного ежемесячного пособия на ребенка, исходя из прогнозируемого уровня инфляции [Закон РК «О внесении изменений...» 2011].

Законом Республики Калмыкия от 26 декабря 2011 г. № 324-IV-3 «О региональном материнском (семейном) капитале в Республике Калмыкия» введена дополнительная мера социальной поддержки семей, имеющих троих и более детей. Данным Законом установлено, что «право на получение материнского (семейного) капитала возникает со дня рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей независимо от периода времени, прошедшего с даты рождения (усыновления) предыдущего ребенка (детей), и может быть реализовано по истечении трех лет со дня рождения (усыновления) третьего и последующих детей» [Закон РК «О региональном материнском семейном капитале...» 2011].

При этом средства регионального материнского капитала могут быть использованы не ранее 1 января 2015 г. в полном объеме либо по частям по следующим направлениям:

- улучшение жилищных условий (приобретение на территории Республики Калмыкия жилого помещения, на строительство, реконструкцию объекта индивидуаль-

ного жилищного строительства);

- приобретение земельного участка, предназначенного для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного и дачного хозяйств;

- на получение образования ребенком (детьми);

- на лечение ребенка (детей) [Закон РК «О региональном материнском семейном капитале...» 2011].

В соответствии с Законом Республики Калмыкия «О мерах социальной поддержки многодетных семей» от 23 ноября 2011 г. № 311-IV-3 указанным семьям предоставляются меры социальной поддержки: ежемесячная денежная выплата в размере 30 % стоимости оплаты коммунальных услуг в пределах нормативов потребления коммунальных услуг, первоочередной прием детей в детские дошкольные учреждения, ежемесячная денежная выплата на бесплатное питание (обеда) на каждого учащегося общеобразовательного учебного заведения и др. [Закон РК «О мерах...» 2011].

Важная роль в реализации социально-демографической политики отводится прогнозированию демографических процессов в рамках общего государственного социально-экономического прогнозирования. Его результаты используются при принятии органами государственной власти и местного самоуправления конкретных решений в области социально-экономической политики. Прогнозирование находит свое отражение и в стратегиях, концепциях, программах социально-экономического развития страны или региона.

В 2001 г. распоряжением Правительства РФ утверждена Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г., представляющая собой «систему взглядов, принципов и приоритетов в сфере регулирования демографических процессов» [Распоряжение РФ 2001]. Концепция служит ориентиром для органов государственной власти, в том числе субъектов РФ, а также для органов местного самоуправления «при решении вопросов, касающихся рождаемости, оказания поддержки семье, здоровья, продолжительности жизни, миграции и иных аспектов демографического развития» [Распоряжение РФ 2001].

В ней проанализирована демографическая ситуация за 1992–2000 гг. в Российской Федерации. Так, численность населения сократилась в 65 из 89 субъектов РФ (ныне 83

субъекта. — *Е. Г.*). Естественный прирост населения в 2000 г. был отмечен лишь в 15 субъектах РФ, в число которых вошла и Республика Калмыкия [Распоряжение РФ 2001].

На основании федеральной Концепции демографического развития 2001 г. в Республике Калмыкия была принята аналогичная Концепция до 2015 г. применительно к условиям региона [Распоряжение РК 2002]. Министерством и ведомствам республики поручалось утвердить Планы мероприятий по реализации данного документа. В Концепции проанализирована демографическая ситуация в республике. Отмечается, что «ситуация с рождаемостью отражает значительные перемены в репродуктивном поведении населения, которая определяется ростом числа малодетных семей (1–2 ребенка), сближением уровня рождаемости в сельской и городской местности, ростом внебрачной рождаемости. Из числа умерших 33,8 % приходится на лица трудоспособного возраста, среди которых большую часть составляют мужчины. Продолжительность жизни мужчин ниже, чем у женщин на 12 лет. Основными причинами смерти людей трудоспособного возраста являются травмы, отравления, несчастные случаи» [Распоряжение РК 2002].

В Концепции констатируется, что одним из факторов снижения численности населения является превышение миграционного оттока над естественным приростом населения республики: «растет число трудовых мигрантов, что сказывается на возрастной структуре населения. Миграционная убыль населения в республике продолжает носить устойчивый характер. Ранее сформировавшиеся тенденции в области естественного и миграционного движения предопределили дальнейшее сокращение его численности и старения. В республике с 1970 года отмечается рост лиц старше трудоспособного возраста, то есть наблюдается неуклонная тенденция старения населения» [Распоряжение РК 2002].

Согласно Концепции, демографические прогнозы показывают высокую вероятность обострения проблем, связанных с воспроизводством населения Республики Калмыкия. Однако утверждается, что «в отличие от Российской Федерации оно не будет высоким, что связано со значительным числом населения в относительно молодом возрасте» [Распоряжение РК 2002].

Целями демографического развития Республики Калмыкия объявляются ста-

билизация численности населения и формирование предпосылок к последующему демографическому росту. Устанавливаются задачи демографической политики республики:

1) в области укрепления здоровья и увеличения ожидаемой продолжительности жизни:
– увеличение продолжительности жизни населения за счет улучшения качества жизни, снижения преждевременной смертности;
– увеличение продолжительности здоровой (активной) жизни путем сокращения заболеваемости, травматизма и инвалидности;
– улучшение качества жизни хронически больных и инвалидов путем предоставления им условий реализации имеющегося потенциала здоровья;

2) в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи:
– улучшение репродуктивного здоровья населения;
– создание предпосылок для повышения уровня рождаемости;
– всестороннее укрепление института семьи как формы наиболее гармоничной жизнедеятельности личности и ее нормальной социализации;
– создание условий для самореализации молодежи и молодой семьи;
– обеспечение адресной социальной защиты семьи и материальное поощрение ответственного родительства;
– разработка и реализация республиканских целевых программ в области здравоохранения, занятости, социальной защиты населения, молодежной политики, в том числе целевых программ, направленных на улучшение положения семьи и детей;

3) в области миграции и расселения:
– повышение эффективности использования миграционных потоков путем достижения соответствия их объемов, направлений и состава интересам социально-экономического развития республики;
– обеспечение интеграции мигрантов в общество и формирование толерантного к ним отношения [Распоряжение РК 2002].

В этой связи в данной области определены следующие приоритеты и направления:

– создание экономических условий для сокращения эмиграционного оттока населения и сохранения научно-технического, интеллектуального и творческого потенциала Республики Калмыкия;

– создание системы эффективной защиты законодательно закрепленных прав вынужденных мигрантов на территории республики;

- оказание помощи в трудоустройстве;
- создание условий для получения образования;
- с целью формирования толерантного отношения к мигрантам «оказание содействия в развитии культур других народностей, проживающих в республике, на основе равноправного межнационального, культурного взаимодействия» [Распоряжение РК 2002].

Особенностью Концепции Республики Калмыкия, по сравнению с федеральной, является наличие раздела «Национально-духовное возрождение». Отмечается, что «в современных условиях демократизации и гуманизации всех сфер жизни общества, национально-духовного возрождения народов России активные поиски преодоления бездуховности, пагубных последствий массовой культуры являются важной задачей демографического развития как страны в целом, так и республики» [Распоряжение РК 2002]. Большая роль в Концепции отводится развитию традиционных семейных ценностей через приобщение молодого поколения к самобытной национальной культуре. «Традиционная культура воспитания, регенерирование народных педагогических систем является, — согласно Концепции, — спасительным путем преодоления семейной разобщенности, установления более тесной связи младшего и старшего поколений» [Распоряжение РК 2002].

В настоящее время федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в большей степени руководствуются положениями «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351¹ [Указ 2007], а также положениями Указа Президента РФ «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» от 7 мая 2012 г. № 606 [Указ 2012]. В Республике Калмыкия Распоряжением Правительства республики от 22 июня 2010 г. № 148-р утвержден Комплексный план мероприятий по реализации в 2011–2015 гг. Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. [Распоряжение 2010].

Согласно Степному Уложению (п. 2 ст. 30) и Закону республики «О прогнози-

¹ Определение направлений политики — прерогатива Президента РФ — см. [Елизаров].

ровании социально-экономического развития Республики Калмыкия» от 22 февраля 2007 г. № 334-III-З, обеспечение составления прогнозов социально-экономического развития республики находится в ведении Правительства Республики Калмыкия. Прогнозы социально-экономического развития Республики Калмыкия «включают количественные и качественные характеристики макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, уровня и качества жизни, а также развития систем образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения населения Республики Калмыкия» [Закон РК «О прогнозировании...» 2007]. Прогнозы разрабатываются на долгосрочную (10 лет), средне- (3–5 лет) и краткосрочную (ежегодно) перспективу [Закон РК «О прогнозировании...» 2007].

Примером долгосрочного прогнозирования в сфере социально-экономической политики является «Стратегия социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2020 года». В ней содержится анализ состояния экономики и социальной сферы республики, описание основных вызовов, стоящих перед экономикой и обществом Республики Калмыкия. Также определены сравнительные преимущества и возможности повышения конкурентоспособности Республики Калмыкия.

В Стратегии проанализирована демографическая ситуация в республике на 2007 г. Отмечены некоторые положительные тенденции увеличения естественного прироста населения за счет увеличения коэффициента рождаемости и снижения коэффициента смертности, которые наметились с 2003 г. В то же время, подчеркивается, что «миграционные процессы уменьшают общую численность населения, снижают трудовой и генеративный потенциал, так как большая часть мигрантов — лица трудоспособного возраста» [Постановление РК «О Стратегии...» 2008].

В целом выводы, содержащиеся в данном документе, очевидны («характер демографических процессов на территории Республики Калмыкия будет определяться естественным и миграционным движением населения, масштабы которых будут зависеть от результатов социально-экономических преобразований: развития экономического потенциала, развития рынка жилья, занятости и уровня оплаты труда, социальной политики и т. д.») [Постановление РК

«О Стратегии...» 2008].

«Концепция социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2015 года» разработана на среднесрочную перспективу [Постановление РК «О Концепции...» 2011]. Согласно Концепции, в Республике Калмыкия сохраняется тенденция естественного прироста населения. «В 2010 г. Республика Калмыкия — один из 22 регионов России, где отмечался естественный прирост населения. Уровень рождаемости населения республики на 3 промилле превышает среднероссийский» [Постановление РК «О Концепции...» 2011]. Планируется, что реализация направлений Концепции позволит снизить показатель уровня младенческой смертности к 2015 г. до 8,7 чел. на 1 000 родившихся.

Показателями результативности в сфере социальной защиты к 2015 г. в Концепции объявлены:

– снижение показателей инвалидности взрослого населения;

– доведение удельного веса инвалидов и граждан пожилого возраста, получивших услуги учреждений социального обслуживания, до 41 % от общего числа обслуживаемых граждан;

– упрощение процедур предоставления гражданам мер социальной поддержки.

Прогнозируется, что планируемые мероприятия в сфере развития физической культуры и спорта позволят увеличить к 2015 г. численность молодежи Республики Калмыкия, занимающейся физической культурой и спортом, на 20,0 % от общего количества молодых граждан [Постановление РК «О Концепции...» 2011].

Краткосрочное прогнозирование определено в Постановлении Правительства Республики Калмыкия «О прогнозе социально-экономического развития Республики Калмыкия на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов». К 2014 г. прогнозируется увеличение коэффициента естественного прироста населения с 4,9 промилле в 2011 г. до 5,9 промилле в 2014 г. вследствие роста общего коэффициента рождаемости и снижения общего коэффициента смертности. Кроме того, прогнозируется, что в Калмыкии будет увеличиваться такой показатель, как ожидаемая продолжительность жизни при рождении (с 69,4 лет в 2011 г. до 70,2 лет в 2014 г.) [Постановление РК «О прогнозе...» 2011].

Социально-демографическая политика включает мероприятия не только по повы-

шению рождаемости, но и по поддержке пожилого населения [Смирнова 2008: 113]. В Калмыкии в целях установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ, ежегодно республиканским Законом устанавливается прожиточный минимум пенсионера [Закон РК «Об установлении...» 2012]. Принят Закон Республики Калмыкия «О ветеранах труда Республики Калмыкия» от 20 сентября 2012 г. № 370-IV-3, устанавливающий меру социальной поддержки гражданам, удостоенным соответствующего звания, в виде ежемесячной денежной выплаты [Закон РК «О ветеранах...» 2012].

Еще одним важным направлением является комплексное развитие территорий и улучшение условий проживания населения [Елсуков, Кашина 2010: 72]. В Республике Калмыкия действует Республиканская целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий Республики Калмыкия на 2008–2013 годы», утвержденная Постановлением Правительства Республики Калмыкия от 24 ноября 2007 г. № 423 (ред. от 12.10.2012) [Постановление РК «Об утверждении...» 2007].

Таким образом, в Республике Калмыкия создана законодательная основа социально-демографической политики, приняты соответствующие республиканские целевые программы, комплексные планы мероприятий. Эффективность реализации данной политики зависит от взаимодействия органов исполнительной власти региона с органами местного самоуправления.

Источники

Закон Республики Калмыкия «О прогнозировании социально-экономического развития Республики Калмыкия» от 22 февраля 2007 г. № 334-III-3 // Хальмг Үнн. 2007. 28 февр.

Закон Республики Калмыкия «О регулировании земельных отношений в Республике Калмыкия» от 9 апреля 2010 г. № 177-IV-3 (ред. от 18.09.2012) // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».

Закон Республики Калмыкия «О знаке отличия Республики Калмыкия „За заслуги в воспитании детей“» от 7 июля 2011 г. № 274-IV-3 // Хальмг Үнн. 2011. 9 июля.

Закон Республики Калмыкия «О внесении изменений в Закон Республики Калмыкия „О государственном ежемесячном пособии на ребенка“» от 16 сентября 2011 г. № 285-IV-3 // Хальмг Үнн. 2011. 20 сент.

- Закон* Республики Калмыкия «О мерах социальной поддержки многодетных семей» от 23 ноября 2011 № 311-IV-3 // Хальмг Үнн. 2011. 24 нояб.
- Закон* Республики Калмыкия «О региональном материнском (семейном) капитале в Республике Калмыкия» от 26 декабря 2011 г. № 324-IV-3 // Хальмг Үнн. 2011. 27 дек.
- Закон* Республики Калмыкия «О ветеранах труда Республики Калмыкия» от 20 сентября 2012 г. № 370-IV-3 // Хальмг Үнн (спецвыпуск). 2012. 22 сент.
- Закон* Республики Калмыкия «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Республике Калмыкия на 2013 год» от 20 сентября 2012 г. № 374-IV-3 // Хальмг Үнн (спецвыпуск). 2012. 22 сент.
- Постановление* Правительства Республики Калмыкия «Об утверждении Республиканской целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий Республики Калмыкия на 2008-2013 годы» от 24 ноября 2007 г. № 423 (ред. от 12.10.2012) // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».
- Постановление* Правительства Республики Калмыкия «О Стратегии социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2020 года» от 30 декабря 2008 № 465 // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».
- Постановление* Правительства Республики Калмыкия «О Концепции социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2015 года» от 30 мая 2011 г. № 152 // Хальмг Үнн. 2011. 15 июня.
- Постановление* Правительства Республики Калмыкия «О прогнозе социально-экономического развития Республики Калмыкия на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» от 24 июня 2011 г. № 184 // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».
- Распоряжение* Правительства Республики Калмыкия «О принятии необходимых мер по реализации Концепции демографического развития Республики Калмыкия на период до 2015 года» от 3 июля 2002 г. № 336-р // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».
- Распоряжение* Правительства Республики Калмыкия «Об утверждении Комплексного плана мероприятий по реализации в 2011-2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года в Республике Калмыкия» от 22 июня 2010 г. № 148-р // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».
- Распоряжение* Правительства Российской Федерации «О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года» от 24 сентября 2001 г. № 1270-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 40. Ст. 3873.
- Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия* от 5 апреля 1994 г. (ред. от 29.06.2012) // СПС «КонсультантПлюс». База данных «Законодательство». Информ. банк «ВерсияПроф».
- Указ* Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42. Ст. 5009.
- Указ* Президента Российской Федерации «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» от 7 мая 2012 г. № 606 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2343.

Литература

- Елизаров В.* Сравнительный анализ демографических концепций 2001 и 2007 гг. [электронный ресурс] // URL: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0309/polit02.php> (дата обращения: 18.08.2012).
- Елсуков М., Кашина М.* Комплексный подход к разработке и реализации региональной демографической политики // *Власть*. 2010. № 10. С. 69–73.
- Савдєрова А. Ф.* Демографическая политика региона и ее эффективность // *Вестник Чувашского университета*. 2010. № 1. С. 474–478.
- Смирнова К. С.* Конституционно-правовые основы социально-демографической политики субъектов Российской Федерации в рамках Года семьи // *Вестник Поволжской академии государственной службы*. 2008. № 3. С. 110–115.
- Поплаухин В. Е.* Нормативно-правовая база, регламентирующая социально-демографическую политику. Система федеральных нормативных актов, регулирующих воспроизводство населения // *Юридический мир*. 2009. № 5. С. 23–27.
- Шилова С. П., Лепихина Т. Л.* Демографический процесс как объект управления на федеральном и региональном уровнях // *Проблемы современной экономики*. 2011. № 3(39) [электронный ресурс] // URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3684> (дата обращения: 25.08.2012).