

обычай, деловые обыкновения, а также религиозные нормы. Именно ими в значительной степени регулируются общественные отношения, которые возникают и развиваются вне рамок предмета правового регулирования.

Однако нельзя и недооценивать значимость юридической деятельности в социальной сфере жизни общества, ее социальное предназначение. Общеизвестно, что именно с помощью (при помощи) того или иного вида юридической деятельности возможно удовлетворить ту или иную потребность, получить, восстановить, защитить соответствующее социальное благо; юридическая деятельность проявляется во всех без исключения сферах жизнедеятельности общества.

В заключение следует сказать, что в настоящей статье, конечно же, нельзя было осветить все вопросы вынесенной в заголовок темы, но отдельные вопросы роли, значения и социального предназначения юридической деятельности в современной России видятся нам именно в таком срезе.

**Беляева Галина Серафимовна,**

Доктор юридических наук, профессор кафедры  
административного и международного права  
Юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород, Россия)

**Соколова Юлия Александровна,**

сотрудник отделения договорно-правовой работы МОВО  
по Колпинскому району г. Санкт-Петербурга  
(Санкт-Петербург, Россия)

#### **К ВОПРОСУ О ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

В XXI веке стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан были провозглашены: снижение уровня социального и имущественного неравенства населения, стабилизация его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе – коренное улучшение демографической ситуации<sup>1</sup>.

Важно отметить, что «демографическое направление» обеспечения национальной безопасности нашей страны не было случайным. Еще относительно недавно в России положение в сфере демографии

---

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. // СЗ РФ от 18 мая 2009 г. № 20. Ст. 2444 (утратила силу).

характеризовалось как катастрофическое. По опубликованным официальным данным, в России с 1993 по 2006 г. каждый год умирали более 2 млн. чел., при этом рождаемость продолжала стремительно падать и составляла примерно 1,4 млн. чел. в год<sup>1</sup>. За этот период население нашей страны сократилось на 11,2 млн. чел<sup>2</sup>. Быстро убывало трудоспособное население в возрасте 26–48 лет, а средняя продолжительность жизни россиян была сравнима лишь с продолжительностью жизни жителей развивающихся стран и составляла примерно 58,8 лет<sup>3</sup>.

Такая демографическая ситуация, обусловленная объективными обстоятельствами переходного периода (безработицей, низкими зарплатами и пенсиями, некачественным медицинским обслуживанием, высоким уровнем преступности), привела российское общество к демографическому кризису<sup>4</sup>. В возникшей ситуации только государство, обладавшее необходимыми политическим и социально-экономическими ресурсами, способно было изменить создавшееся положение.

Впервые на государственном уровне проблема демографии была затронута в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ в мае 2006 г. В нем же была предложена программа стимулирования рождаемости, в которой речь шла о т.н. «материнском капитале», который будет выплачиваться женщинам, родившим второго ребенка, родовых сертификатах, увеличении размера пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет, введении льгот по оплате детских садов<sup>5</sup>. 29 декабря 2006 г. был принят Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>6</sup>, стимулировавший повышение рождаемости в нашей стране. В результате, с 2007 по 2011 г., согласно данным Минздравсоцразвития РФ, рождаемость в стране выросла на 21,1 %<sup>7</sup>.

Кроме этого, 9 октября 2007 г. в была принята Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>8</sup>. В Концепции было закреплено положение о том, что демографическая политика РФ направлена на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование

---

<sup>1</sup> См.: Домчева Е. Бизнес-план на демографию // Российская газета. 2006. 28 июня.

<sup>2</sup> См.: Выжutowич В. Ресурсами нарождаются. Прибавление семейства: почему это становится государственной задачей? // Российская газета. 2007. 24 янв.

<sup>3</sup> См.: Федотова О. Сохранение здоровья россиян должно стать национальной идеей (интервью с Д.С. Львовым, российским экономистом, академиком РАН) // Ремедиум. 2006. № 3. С. 48.

<sup>4</sup> Согласно ежегодному Докладу Фонда ООН в области народонаселения за 2011 год // <http://refdb.ru/look/1627815.html>

<sup>5</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 19; 2012. № 31, ст. 4322.

<sup>7</sup> См.: Рождаемость в России выросла на 20 процентов // Российская газета. 2012. 7 марта.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. N 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране; определены цели, принципы, задачи и меры ее реализации.

Следующим шагом на пути преодоления демографического кризиса стало Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г., в котором субъектам РФ было предложено разработать программы по поддержанию семей с тремя и более детьми, а при рождении третьего ребенка выделять таким семьям земельные участки под строительство коттеджей<sup>1</sup>.

12 декабря 2012 г. Президент РФ в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ, подводя некоторые итоги реализации политики государства в сфере демографии, отметил, что «численность населения страны не только стабилизировалась, но и начала расти. За январь–сентябрь 2012 г. она выросла более чем на 200 тыс. человек... Рождаемость наконец стала превышать смертность. Сегодня продолжительность жизни в России за последнее четырехлетие выросла почти на 2,5 года и превысила 70 лет»<sup>2</sup>. В этом же Послании Президент РФ определил направления улучшения демографии в нашей стране: «нормой в России должна стать семья с тремя детьми, а для этого необходимо предпринять следующие меры: начиная с 2013 г., осуществлять выплаты дополнительных пособий при рождении третьего и последующего детей в тех регионах страны, где демографическая ситуация пока хуже, чем в среднем по стране; решать проблемы очередей в детские сады; разрабатывать программы профессиональной переподготовки для женщин с детьми; поддерживать гибкие формы занятости; оказывать особое внимание дошкольным учреждениям; поддерживать создание частных учреждений подобного рода»<sup>3</sup>.

Некоторые результаты реализации вышеназванных мер нашли свое отражение в демографической статистике. Так, за 2013 год: родилось 1 895 822 человек (на 6 262 человека меньше, чем за 2012 год); умерло 1 871 809 человека (на 34 526 человек меньше, чем за 2012 год); прирост: 24 013 человек (в 2012 году убыль 4 251 человек); миграционный прирост населения: 295 858 человек (в 2012 году 294 930). Естественный прирост в 2013 году отмечен в 43 субъектах федерации (18 — республики) против 40 (18 — республики) в 2012 году. За 2014 год (с учётом Крыма): родилось 1 947 301 человек (на 17 602 человека больше, чем за 2013 год); умерло 1 913 613 человек (на 41 804 человека больше, чем за 2013 год); прирост 33 688 человек (в 2013 году прирост 19 076 человек). Естественный прирост в 2014 году

---

<sup>1</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14088>.

<sup>2</sup> Российская газета. 2012. 13 дек.

<sup>3</sup> Российская газета. 2012. 13 дек.

отмечен в 43 субъектах федерации (18 — республики) как и в 2013 году<sup>1</sup>. За январь-ноябрь 2015 года: родилось 1 772 648 человек (на 8 232 человека меньше, чем за январь-ноябрь 2014 года); умерло 1 748 111 человек (на 4 256 человек больше, чем за январь-ноябрь 2014 года); прирост 24 537 человек (в январе-ноябре 2014 года прирост 37 025). Естественный прирост в январе-ноябре 2015 года отмечен в 43 субъектах федерации (18 - республики) также как и в январе-ноябре 2014 года. Таким образом, уже третий год (в период с 2013 по 2015 гг.) в России фиксируется естественный прирост населения.

На основании вышеизложенного, можно сказать, что определенные позитивные результаты в демографической сфере удалось достигнуть в результате осознания государством демографии в качестве одного из приоритетных стратегических направлений своей деятельности, специфической функции, от реализации которой во многом зависит само существование России как суверенного государства.

Как отмечается по итогам 2015 года в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>2</sup>, позитивные тенденции наметились в решении задач укрепления здоровья граждан; наблюдаются естественный прирост населения, увеличение средней продолжительности жизни.

Тем не менее, остается множество демографических проблем (высокая смертность, особенно мужского населения в трудоспособном возрасте; отставание по смертности и продолжительности жизни от показателей наиболее успешных стран; снижение общего числа женщин репродуктивного возраста; снижение качества населения; неравномерное размещение населения России по ее территории; неэффективная модель внешней и внутренней миграции и т.д.), решение которых невозможно без комплексной и системной деятельности государства в этом направлении и соответствующей нормативно-правовой базы. Не случайно в принятой 31 декабря 2015 года Стратегии национальной безопасности национальными интересами и стратегическими национальными приоритетами остаются повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны.

С нашей точки зрения, в силу особой значимости демографической сферы в России, как социальном государстве, механизм реализации демографической функции государства, как представляется, требует формирования специального государственного органа, обладающего соответствующей организационной структурой (в том числе и на региональном уровне) и необходимыми материальными ресурсами.

---

<sup>1</sup> [www.gks.ru](http://www.gks.ru). Рождаемость, смертность и естественный прирост за январь – август 2013 года

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015.

Что же касается сферы правового регулирования в области демографии – непосредственно общественных отношений в сфере народонаселения, то законодательство в данной сфере также трудно признать сформированным. Наряду с этим, в юридической науке также нет единства мнений относительно понятия, сущности, содержания, целей, механизма реализации демографической функции; достаточно часто происходит смешение сущности и содержания понятий социальной, миграционной, демографической и семейной политики. Это является причиной дублирования функций различных звеньев управленческой системы и, как следствие, неэффективности всей государственной деятельности в целом в данном направлении. Надо сказать, что в юридической литературе не раз отмечалась необходимость выстраивания демографической государственной политики<sup>1</sup>, но при этом практически никем не было сказано об автономности демографической функции (подчеркнуто нами – авт.). В свою очередь, в рамках настоящего исследования обосновывается вывод о необходимости выделения в качестве самостоятельной (автономной) демографической функции социального государства, и вот почему.

Во-первых, понятия «политика государства (государственная политика)» и «функция государства», хотя и являются близкими по смыслу, но не тождественны. Функции государства, как объективно обусловленные природой и социальным назначением государства основные направления его деятельности, имеют определяющее значение по отношению к государственной политике, служат основой ее формирования и практического осуществления в тех или иных сферах общественных отношений (в том числе и демографической).

Во-вторых, особенностью обособления функции государства от любого другого вида государственной деятельности является тот факт, что функцией государства может быть признано не любое, а именно основное, главное направление его деятельности, без которого государство на данном историческом этапе либо на протяжении всего своего существования обойтись не может. Такое направление государственной деятельности в демографической сфере, как это было показано выше, обладает названными свойствами.

В-третьих, обратим внимание на тот факт, что в юридической науке на монографическом уровне термин «демографическая функция государства» не

---

<sup>1</sup> См., напр.: Тимофеева Т.Ф. Государственно-правовое регулирование демографических процессов в Российской Федерации: Историко-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2005; Бугрова Т.М. Право как средство демографической политики российского государства (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; Нежинская К.С. Конституционно-правовые основы национальной безопасности Российской Федерации в сфере демографической политики (на примере Дальневосточного федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014 и другие.

выделяется, он практически отсутствует как понятие, а также не введен в научный оборот. Вместе с тем, следует сказать, что в теории права и государства известно понятие «демографическая функция права», введенное в научный оборот В.Н. Карташовым в качестве разновидности общесоциальной функции права<sup>1</sup> и исследованное в диссертационной работе М.Т. Бадоева «Демографическая функция права»<sup>2</sup>.

С нашей точки зрения, поскольку функции государства и права взаимосвязаны и взаимообусловлены, если имеется демографическая функция права, то можно вести речь о существовании и демографической функции государства. Демографическая функция права занимает свое относительно самостоятельное, автономное место в системе правовых функций, что обусловлено характером тех задач, которые решаются с помощью данной функции: управление демографическими процессами, регулирование режима воспроизводства и численности населения, его социального и национального состава и других.

В-четвертых, вопрос о необходимости обособления деятельности государства в демографической сфере в самостоятельную функцию государства имеет смысл только тогда, когда будет доказано, что она (деятельность) не поглощается уже существующей функцией государства, и, следовательно, в необходимости выделения самостоятельной демографической функции государства просто нет смысла.

Приведем свои доводы в пользу необходимости обособления демографической функции государства в самостоятельное направление государственной деятельности, и применим доказательство от обратного

Предположим, что демографическая функция выступает подвидом социальной функции государства, посредством которой происходит укрепление социальной справедливости, солидарности в обществе и демократического строя, охраняющего каждого индивида; создаются достойные условия жизни каждому человеку и обеспечивается гражданский мир; осуществляется социальная защита безработных, пожилых, инвалидов, многодетных семей, сирот, детей в неполных семьях, а в условиях межнациональных конфликтов - беженцев и вынужденных переселенцев<sup>3</sup>.

В данном контексте элементом (подвидом) социальной функции выступает семейная политика. Семейная политика, как часть социальной политики, призвана гармонизировать отношения между личностью, семьей и обществом. Демографическая политика диалектически связана с семейной, но

---

<sup>1</sup> Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Текст лекций. Ч. 1. Ярославль, 1995. С. 95.

<sup>2</sup> Бадоев М.Т. Демографическая функция права: дис. ... канд юрид. наук. Ярославль, 2004.

<sup>3</sup> Дергунова Н. В. Социальная политика государства: Исторический опыт и современность // Ученые записки Ульяновского государственного университета. Серия: Право. № 1. Ульяновск, 1997. С. 14-20.

они нетождественны: семейная политика, в отличие от демографической, не нацелена на изменение показателей демографического воспроизводства и достижение конкретных демографических результатов. Демографическая функция государства, как представляется, дополняет функцию социальную, оказывающую определяющее влияние на демографическое поведение и миграцию населения (ведь именно от социально-экономической политики зависит качество жизни населения, доходы граждан и характер их занятий, образование и состояние здоровья населения, жилищные условия), учитывает традиции демографического поведения населения, его социокультурные и конфессиональные особенности; однако она не исчерпывается социальной составляющей и, следовательно, требует самостоятельного комплексного междисциплинарного исследования.

**Борисов Геннадий Александрович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
заведующий кафедрой теории и истории государства и права  
Юридического института НИУ «БелГУ»  
**Кутько Виктория Васильевна,**  
кандидат юридических наук, старший преподаватель  
кафедры теории и истории государства и права  
Юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород, Россия)

## **ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ПРАВОВОМ СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Главной задачей любого правового государства является упорядочение общественных отношений путем осуществления законотворческой работы.

Процесс интеграции Российской Федерации в мировое сообщество требует интенсивного развития правотворческой работы. Социальная значимость этого процесса обусловлена стремлением к укреплению демократических начал, к повышению внимания к качеству принимаемых нормативных актов, привлечению научной общественности к разработке и обсуждению правотворческих актов. В процессе правотворчества разрешаются существенные задачи для общества, государства и личности. В его процессе происходит согласование уже существующих нормативных предписаний, устранение их разночтений, бессистемности, а также приведение всего законодательного массива в соответствие с реалиями общественной жизни.

В юридической науке существуют различные подходы к определению понятия «правотворчество», что подтверждает значимость и сложность данного правового феномена.