



**Ксения Сергеевна НЕЖИНСКАЯ,**

доцент кафедр государственно-правовых дисциплин  
Дальневосточного юридического института  
МВД России (г. Хабаровск),  
кандидат юридических наук

[ymatno@gmail.com](mailto:ymatno@gmail.com)

**СИММЕТРИЧНОСТЬ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА  
В РАМКАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ**

**THE SYMMETRY OF RUSSIAN FEDERALISM WITHIN THE FRAMEWORK  
OF ENSURING DEMOGRAPHIC SECURITY IN THE RUSSIAN FAR EAST**

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы демографической политики как одного из направлений обеспечения национальной безопасности государства. Нормативные основы демографической политики рассмотрены с позиции федеративного устройства государства и эффективности управления в рамках разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Автор отмечает, что одним из самых существенных недостатков конституционно-правового механизма регулирования отношений в области демографической политики является отсутствие четкой конкретизации государственной политики в данной области, а также необоснованный выбор конкретных форм, методов и правовых акцентов для воздействия на те или иные демографические процессы.

*The article considers the constitutional and legal foundations of demographic policy as one of the directions of ensuring the national security of the state. The normative foundations of demographic policy are considered from the perspective of the federal structure of the state and the effectiveness of governance within the framework of the differentiation of subjects of jurisdiction areas between the federation and its subjects. The author states that one of the most significant shortcomings of the constitutional and legal mechanism for regulating relations in the field of demographic policy is the lack of a clear specification of the state policy in this area, as well as an unreasonable choice of specific forms, methods and legal accents for influencing certain demographic processes.*

**Ключевые слова:** демографическая политика, национальная безопасность, федеративное устройство, конституционно-правовые основы, симметричная федерация.

**Keywords:** demographic policy, national security, federal structure, constitutional and legal foundations, symmetrical federation.

Одной из конституционных характеристик российского государства является его федеративное устройство, которое предопределило наличие в его составе 85 субъектов, образуемых на основе нацио-

нально-территориальных и территориальных особенностей каждого. При этом статья 5 Конституции Российской Федерации дает науке конституционного права возможность рассматривать российское государство как



симметричную федерацию, провозглашая равенство субъектов как во взаимоотношениях друг с другом, так и с федеральными органами власти. Тем не менее анализ социально-экономического развития регионов и связанной с ним возможности последних воплощать в жизнь предусмотренные законодательством Российской Федерации права и обязанности позволяет нам сделать вывод о несостоятельности механизма реализации данной нормы. Отсутствие индивидуального подхода в формировании основных направлений внутренней и внешней политики государства с учетом особенностей регионов предопределило появление множества экономических, политических, культурных, социальных и иных проблем, разрешение которых невозможно без деятельного участия федерального центра. Ярким примером в данной области является демографическая политика государства, которая, преследуя общую для страны цель, порождает совершенно противоречивые по содержанию результаты в регионах.

Основным нормативно-правовым актом в сфере реализации демографической политики российского государства является Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 года<sup>1</sup>, которая провозглашает стабилизацию численности населения как основную цель деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Стабилизация численности населения связана с основными демографическими показателями, установленными на определенный промежуток времени и учитываемыми при анализе статистических данных. Более того, одним из принципов реализации демографической политики в Российской Федерации является «учет региональных особенностей демографического развития и дифференцированный подход к разработке и реализации региональных демографических программ». Таким образом, чтобы дать оценку эффективности норм федерального законодательства в сфере реализации демографической политики, необходимо проанализировать принятые на

уровне регионов нормы в рассматриваемой сфере, изучить особенности формирования и деятельности органов государственной и муниципальной власти и, самое важное, оценить результаты этой деятельности на основе анализа статистических показателей для конкретного региона.

Дальневосточный федеральный округ является аутсайдером по демографическим показателям не только в количественном, но и качественном их содержании. Имея самую большую территорию среди других федеральных округов (общая площадь 11 субъектов входящих в округ 6952 кв. км при общей площади Российской Федерации в целом 17125 кв. км), он является самым слабозаселенным (1,2 человека на 1 кв. км). Более того, согласно официальным данным Росстата, численность населения с 1 января 2021 г. по 1 января 2022 г. сократилась приблизительно на 23 тысячи человека, 40% из которых – это естественная убыль населения и 55% – миграционный отток. Таким образом, только за один год население федерального округа сократилось почти на 30%<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что большинство субъектов, входящих в Дальневосточный федеральный округ, являются пограничными территориями и соседствуют с густонаселенными Японией, США по морю и Китаем, КНДР и Монголией по суше. На территории округа находятся крупнейшие месторождения алмазов, золота, нефти, газа, угля, полиметаллов мирового значения. Через территорию региона проходят крупнейшие в России железнодорожные магистрали, связывающие страну с Европой и Азией [5, с. 23].

Катастрофическая убыль населения с территорий Дальневосточного федерального округа является явной угрозой национальной безопасности Российской Федерации и может повлечь нарушение территориальной целостности государства. До сих пор остро стоит территориальный вопрос с Японией по поводу Курильских островов, входящих в территорию Дальневосточного федераль-

1 Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 09.10.2007 N 1351 // Собрание законодательства РФ. 2007. N 42. Ст. 5009.

2 Россия в цифрах. 2020: краткий статистический сборник / Росстат. М., 2021. С. 32.



ного округа. В данном случае стоит согласиться с мнением ведущих ученых демографов о том, что негативные демографические процессы носят центростремительную направленность, и совершенно очевидно, что уже завтра количество спорных территорий может резко возрасти ввиду их ресурсной привлекательности и слабой развитости как в экономическом, так и в демографическом потенциале [1, с. 98].

Государственно-правовое регулирование демографических процессов в сфере миграции, социально-экономической, национальной политики в России связано, прежде всего, с нормативно-правовым воздействием на общественные отношения. Эффективность механизма реализации данных норм напрямую зависит от формируемых органов государственной власти, осуществляющих функции как в сфере нормотворчества, так и административной деятельности. Стоит отметить, что специально уполномоченный орган государственной власти в сфере реализации демографической политики на Дальнем Востоке России был образован сравнительно недавно. До этого момента функции в сфере реализации демографической политики государства осуществляли сразу несколько органов государственной власти, дублируя работу друг друга. Результатом такой деятельности стало неэффективное использование государственных ресурсов, а самое главное – невозможность эффективного планирования и как следствие – отсутствие ответственности органа власти, так как исполнение задач демографической функции государства не являлось для них основным направлением деятельности. В 2012 г. было образовано Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, данному министерству были переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии. Однако это также не внесло ясности в вопрос определения результативности деятельности министерства.

В 2019 г. Указом Президента РФ Минвостокразвития было переименовано в Министерство по развитию Дальнего Востока

и Арктики. В деятельности министерства появились новые функции, связанные с выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации. Таким образом, единственный специализированный орган государственной власти, непосредственно осуществляющий функции в сфере реализации демографической политики на Дальнем Востоке России, «прирос» новой территорией с совершенно отличными проблемами и способами их решения. В рамках деятельности нового министерства возникает вопрос, прямо вытекающий из его названия: почему реализацию социально-экономической политики на Дальнем Востоке России объединили с развитием Арктической зоны. Как эффективность освоения новой территории может повлиять на дистрофические процессы в субъектах Дальнего Востока, который на данный момент не нуждается ни в дополнительной территории, ни в ресурсах. Более того, анализ структуры данного министерства позволяет нам сделать вывод, что основная часть департаментов и отделов, входящих в его основу, ориентированы именно на проблематику освоения и развития Арктической зоны. Таким образом, в сфере государственного управления демографическая политика как одна из основных функций государства в рамках обеспечения национальной безопасности, разведена на миграционную, социальную и экономическую политику, проводимую без учета целей поставленных в нормативных актах.

Как говорилось ранее, базовый подход к нормативному регулированию демографической политики задан Конституцией Российской Федерации. Установленный порядок построения системы законодательства на принципах федеративного устройства, а также механизм разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обусловили особенности нормативного регулирования демографической политики. Таким образом, стоит согласиться с тем, что приоритетными направлениями регионального



развития России в сфере демографической политики являются не только реализация конституционного принципа федерализма, воплощенного в централизованной системе власти и нормативного регулирования, но и узкая направленность в пределах правового регулирования территориального развития Дальнего Востока [3, с. 168].

Изучение нормативных основ демографической политики стоит начать не только с изучения норм федерального законодательства, но и затронуть давно забытый, но реабилитированный сравнительно недавно с советской эпохи механизм стратегического планирования. Так, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» заменил закон о госпрогнозировании и программах социально-экономического развития страны. Благодаря ему в рамках стратегического планирования государство стремится создать четкую нормативную основу для разработки и реализации правовых норм в рамках обеспечения национальной безопасности России. Более того, в рамках реализации данного закона действуют достаточно большое количество подзаконных актов, обеспечивающих комплексную систему стратегического планирования и взаимодействия различных ветвей власти. На уровне большинства субъектов, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, были приняты подобные акты<sup>1</sup>. Проведенный анализ системы стратегического планирования в субъектах, входящих в Дальневосточный федеральный округ, указывает на отсутствие целостного подхода к механизму правового регулирования и контроля эффективности деятельности в субъектах. Говоря простым языком, данные акты попросту дублируют федеральное законодательство, ссылаясь лишь на учет в системе собственного планирования пространственно-локализованных видов деятельности каждого региона. Более того, большая часть

дальневосточных субъектов в рассматриваемых документах закрепили принципиально различные порядки их утверждения. Например, Хабаровский, Камчатский края стратегии развития утвердили исполнительным органом государственной власти в субъекте, а Приморский край и Магаданская область – в форме закона законодательным органом власти. Данные расхождения указывают на явный дисбаланс в системе регулирования и контроля эффективности деятельности, так как в своем содержании захватывают деятельность различных органов власти как на уровне государственных органов субъекта, так и на муниципальном уровне. В данном случае уместно было бы принятие стратегии развития региона в форме закона субъекта.

Далее процесс нормативного регулирования становится еще более запутанным. Принятые на уровне субъекта стратегии развития включают в себя механизм их реализации, а также индикаторы оценки эффективности деятельности органов публичной власти. При этом полномочия органов власти заменяются общими фразами, что свидетельствует о явно формальном подходе к разграничению прав и обязанностей в рамках осуществления демографической функции. Ведомственные нормативно-правовые акты дальневосточных субъектов «растворяют» директивы демографических стратегий в рамках своей компетенции, подменяя «цели и задачи» условиями своей деятельности. Таким образом, анализ нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие общественные отношения в сфере реализации демографической политики на Дальнем Востоке России, позволяет нам сделать вывод, что государственные меры, направленные на стабилизацию численности населения в регионе, ориентированы только на улучшение социально-экономического положения дальневосточников за счет положительного сальдо рождаемости и уменьшения показателей смертности. Дей-

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Приморском крае : Закон Приморского края от 02.12.2015 N -732 КЗ // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2015. N 141; Об отдельных вопросах в сфере стратегического планирования в Камчатском крае : Закон Камчатского края от 28.12.2015 N 735 // Официальные ведомости. 2016. N 10-11; О стратегическом планировании в Хабаровском крае : Закон Хабаровского края от 29.07.2015 N 96 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2015. N 7 (ч. I) и др.



ствующие программы социально-экономического развития дальневосточных регионов ориентированы в большей степени на инвестиционный капитал в развитии территорий, делая эффект от этих мер долгосрочным и весьма оценочным. Дальневосточное население не готово к таким ожиданиям и ежедневно выезжает на постоянное место жительства в другие регионы страны или за ее пределы.

Социально-экономические меры стимулирования внутренней миграции и закрепления на территориях дальневосточного населения, являющиеся исторически основным рычагом государственного воздействия на миграционные процессы, стали неэффективны. Так, утрата в связи с переездом в другие регионы дальневосточной надбавки к пенсии легко компенсируется местными выплатами в других регионах. Еще одним фактором, оказывающим негативное влияние на миграцию дальневосточного населения, является стоимость квадратного метра жилья в регионе. По данным Росстата, Дальний Восток России стоит на втором месте после Центрального федерального округа по стоимости жилья<sup>1</sup>. Налицо парадокс: регион с самыми низкими показателями социально-экономического развития имеет самые высокие цены на жилье.

Примечательно, что в отношении территорий Крайнего Севера действует программа по переселению с районов Крайнего Севера<sup>2</sup>. Данная программа ориентирована на переселение постоянного населения с северных территорий на юг с целью снижения социальной нагрузки с северных территорий. Освоение Арктической зоны, таким образом, будет осуществляться вахтовым методом с привлечением иностранных инвесторов. Данная направленность нормативного регулирования идет вразрез с целями, поставленными главой государства в декларативных документах стратегического планирования в отношении дальневосточных земель. Трудно не согласиться с мнением А.Г. Гришановой и Н.И. Кожевниковой, указывающих на не-

состоятельность подхода, обозначенного в декларативных документах стратегического планирования и связанного с объединением субъектов Дальневосточного федерального округа. Хотя все субъекты и имеют статус приграничных территорий, их геополитическая роль и приоритет развития населенческого потенциала далеко не равнозначны для государства [4, с. 38].

На основе изученной системы нормативного регулирования демографической функции российского государства в рамках обеспечения ее национальной безопасности и разветвленной системы органов публичной власти, непосредственно реализующих эту функцию, стоит вернуться и еще раз обратиться к федеративным основам нашего государства. И именно «не учредительную, а технико-юридическую процедуру, направленную на перераспределение уже установленной компетенции (полномочий, но не предметов ведения) в отношении конкретного субъекта Российской Федерации. Разграничение же есть прежде всего уточнение универсальной границы между полномочиями органов власти разного уровня, и эта граница должна устанавливаться Конституцией РФ и федеральным законом» [6, с. 80]. Данный тезис подтверждает не только негативная статистика дальневосточной миграции и уровня социально-экономического развития Дальнего Востока России, но и положительный исторический опыт освоения и развития дальневосточных регионов. Как указывает Ю.А. Тихомиров, только государственное управление несет основную публичную нагрузку и обеспечивает устойчивое экономическое развитие регионов. Именно от него зависит реальное обеспечение прав и свобод граждан и обеспечение территориальной целостности и суверенитета государства [7, с. 13].

Асимметрия российского федерализма в рамках обеспечения демографической функции государства в отношении дальневосточных территорий обусловлена «миграционной

<sup>1</sup> Россия в цифрах. 2020: краткий статистический сборник. С. 36.

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 30.12.2017 N 1710 // Собрание законодательства РФ. 2018. N 3. Ст. 546.



непривлекательностью» региона, связанной, прежде всего, с отставанием в социально-экономическом развитии. Выход из глубокого демографического кризиса видится только в установлении централизованной системы управления на уровне федерации. На сегодняшний день стоит констатировать, что делегирование полномочий федерального центра для учета региональных особенностей показало полную неэффективность механизма государственного и муниципального управления.

нашний день стоит констатировать, что делегирование полномочий федерального центра для учета региональных особенностей показало полную неэффективность механизма государственного и муниципального управления.

### Библиографический список

1. Вишневский, А.Г. Демографический переход и проблема демографического саморегулирования. Ответ А.Б. Синельникову / А.Г. Вишневский // Социологический журнал. – 2019. – Том 25. – N 4. – С. 93-104.
2. Гапоненко, А.Л. Стратегическое управление / А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. – 2-е изд., стереотип. – М., 2006. – 234 с.
3. Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России : монография / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 2018. – 301 с.
4. Гришанова, А.Г. Концепция демографической политики на Дальнем Востоке и национальная безопасность: вопросы теории / А.Г. Гришанова, Н.И. Кожевникова // Миграционное право. – 2018. – N 1. – С. 36 - 37.
5. Демографические контуры регионов России : монография / под ред. Л.Л. Рыбаковского. – М., 2009. – 174 с.
6. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский и др. – М., 2015. – 180 с.
7. Хабриева, Т.Я. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Т.Я. Хабриева, Ж. Марку. – М., 2011. – 164 с.