

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.039-048

Е. И. Фойгель\*,  
Г. Г. Небрatenко\*\*,  
И. Г. Смирнова\*\*\*

## Перспективная модель государственного устройства «симметричная федерация» в контексте обеспечения национальной безопасности России

**Аннотация.** Проблематика обеспечения национальной безопасности настолько важна для Российской Федерации, что наряду с верховенством прав и свобод человека и гражданина, а также патриотизмом может стать идеологическим столпом. Одну из угроз для безопасности представляет асимметрия государственного устройства России, которая неизменно влияет на вектор и темпы социально-экономического развития Федерации, создает условия для ее децентрализации, а в перспективе может привести к более серьезным политическим последствиям. Потенциал для усовершенствования государственного устройства кроется в укреплении института полномочных представителей Президента России в федеральных округах, а также в рассмотрении вопроса о дальнейшем укрупнении некоторых субъектов Федерации. Дело в том, что существующая модель государственного устройства, являясь результатом исторической преемственности от СССР, уже не в полной мере отвечает национальным интересам, создавая брешь в сфере обеспечения безопасности.

Наличие в составе России субъектов, неоднородных по территории, численности и составу населения, экономическому потенциалу, а главное — фактическому объему предоставляемых этносам политических прав, неизбежно ставит вопрос об иллюзорности равенства народов, укоренившихся в рамках республик, автономных округов и области, с прочими коренными и некоренными малочисленными народами, а также с русскими. Такая дифференциация формирует динамику латентных миграционных процессов, а также усложняет криминогенную обстановку за счет «этнической преступности», в том числе на почве коррупции, создавая для государства проблемы в области правоприменительной и правоохранительной деятельности. Подобного рода метаморфозы, требующие конститутивных преобразований, вызывают необходимость разработки отечественной юридической наукой перспективной модели государственного устройства России. Дискуссии по данному вопросу сами по себе ценны, поскольку позволяют сформулировать возможные направления развития государства и права, учитывая историческую судьбу

© Фойгель Е. И., Небрatenко Г. Г., Смирнова И. Г., 2020

\* *Фойгель Елена Игоревна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики, судебных экспертиз и юридической психологии Байкальского государственного университета  
ул. Ленина, д. 11, г. Иркутск, Россия, 664003  
foiguelena@gmail.com

\*\* *Небрatenко Геннадий Геннадиевич*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Южно-Российского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
Пушкинская ул., д. 70, г. Ростов-на-Дону, Россия, 344002  
gennady@nebratenko.ru

\*\*\* *Смирнова Ирина Георгиевна*, доктор юридических наук, заведующий кафедрой уголовного права, криминологии и уголовного процесса Института государства и права Байкальского государственного университета  
ул. Ленина, д. 11, г. Иркутск, Россия, 664003  
smirnova-ig@mail.ru

и международную миссию нашего государства, особенно в свете 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне. Именно этим, собственно, актуализирована данная научная статья.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; история государства и права; государственное устройство России; формы государственного устройства; национально-территориальное устройство; административно-территориальное устройство; асимметричная федерация; симметричная федерация; национально-территориальное размежевание; этнические группы; конституционная реформа.

**Для цитирования:** Фойгель Е. И., Небрятенко Г. Г., Смирнова И. Г. Перспективная модель государственного устройства «симметричная федерация» в контексте обеспечения национальной безопасности России // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 9. — С. 39—48. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.039-048.

## A Promising Model of the “Symmetrical Federation” State System in the Context of Ensuring National Security of Russia

**Elena I. Foigel**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Criminalistics, Forensic Examination and Legal Psychology, Baikal State University  
ul. Lenina, d. 11, Irkutsk, Russia, 664003  
foiguelena@gmail.com

**Gennadiy G. Nebratenko**, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Theory and History of the State and Law, South Russian Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration  
ul. Pushkinskaya, d. 70, Rostov-on-Don, Russia, 344002  
gennady@nebratenko.ru

**Irina G. Smirnova**, Dr. Sci. (law), Head of the Department of Criminal Law, Criminology and Criminal Procedure, Institute of the State and Law, Baikal State University  
ul. Lenina, d. 11, Irkutsk, Russia, 664003  
smirnova-ig@mail.ru

**Abstract.** The problem of ensuring national security is so important for the Russian Federation that, along with the rule of human rights and freedoms, as well as patriotism, it can become an ideological pillar. The asymmetry of the state system of Russia poses one of the threats to the state security. It invariably affects the vector and pace of socio-economic development of the Russian Federation, creates conditions for decentralization and, in the long term, could lead to more serious political consequences. A potential for improvement of the state system lies in strengthening of the institution of plenipotentiary representatives of the President of Russia in the federal districts, as well as in considering the further enlargement of certain constituent entities of the Federation. The fact is that the existing model of the state system that evolved as a result of the Russian Federation succession to the USSR does not any longer comply with the national interest creating a gap in the field of ensuring state security.

The existence of the constituent entities that are heterogeneous in territory, population size and composition, economic potential, and the most importantly — the actual amount of political rights granted to ethnoses — inevitably raises the question of the illusory of the equality of peoples settled in the republics, autonomous districts and regions, with other indigenous and non-indigenous small peoples, as well as with the Russians. Such differentiation forms the dynamics of latent migration processes, as well as complicates the criminogenic situation due to “ethnic crime”, including corruption-related crimes, creating problems for the State in the field of law enforcement. This kind of metamorphoses, which require constitutional changes, forces the domestic legal science to develop a perspective model of the state structure of Russia. Discussions on this issue are valuable in themselves, as they allow us to formulate possible directions for the development of the state and law with due regard to the historical destiny and international mission of our State, especially in light of the 75th anniversary of the Victory in the Great Patriotic War. The considerations stated above mainstream this paper.

**Keywords:** Russian Federation; history of the state and law; state structure of Russia; forms of state structure; national-territorial structure; administrative and territorial structure; asymmetric federation; symmetrical federation; national-territorial dissociation; ethnic groups; constitutional reform.

**Cite as:** Foigel EI, Nebratenko GG, Smirnova IG Perspektivnaya model gosudarstvennogo ustroystva «simmetrichnaya federatsiya» v kontekste obespecheniya natsionalnoy bezopasnosti Rossii [A Promising Model of the “Symmetrical Federation” State System in the Context of Ensuring National Security of Russia]. *Lex russica*. 2020;73(9):39—48. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.039-048. (In Russ., abstract in Eng.).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента России от 31.12.2015 № 683<sup>1</sup> в качестве «дорожной карты» в обеспечении национальной безопасности на среднесрочную перспективу, провозглашает создание механизма для сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов государства путем сбалансированного территориального развития страны (п. 65)<sup>2</sup>. Достижение данной задачи возможно за счет реформирования государственного устройства с целью актуализации современным реалиям международной, внутривнутриполитической, экономической и социальной сфер жизнедеятельности личности, общества и государства, но адекватная оценка сложившейся в настоящее время ситуации возможна только через призму принципов историзма и объективности<sup>3</sup>.

Между тем современное государственное устройство Российской Федерации во многом является продолжением модели, созданной еще для РСФСР. Закрепленное в гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ, по сути, немногим отличается от установленного в разд. III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство» прежде применявшегося Основного закона (с принятыми в 1989—1992 гг. изменениями и дополнениями)<sup>4</sup>.

Сложившаяся в советский период модель была сформирована в результате реализации политики национально-территориального размежевания СССР, ставшей следствием перехода к федеративному государству от унитарного, начатого после окончания Гражданской войны. Эта реформа выражалась в учреждении новых административных образований на основе обеспечения политических и экономических

интересов национальных меньшинств, но не решала задачи роста общенационального экономического потенциала за счет статистически выверенного районирования, обусловленного потребностями народного хозяйства молодого Советского государства. В результате появились субъекты, разнородные по численности и составу населения, площади, а главное — по экономическому потенциалу.

Наиболее крупные этносы в рамках «политики коренизации», то есть целенаправленного культивирования национального самосознания и назначения на руководящие должности «национальных кадров», самоопределились в союзные или автономные республики, автономные области или округа. Народы, не получившие особого статуса, во многом расположились в краях и областях, названия которых имели топонимический характер, в отличие от предыдущих «титულных субъектов». В результате было реализовано право ряда наций на самоопределение, но в равной степени не были учтены интересы десятков народов и народностей, лишенных особого статуса, и в первую очередь русского народа. Это обстоятельство до сих пор предопределяет миграционные процессы, а в отдаленной перспективе — тенденцию к созданию моноэтнических республик. Кроме того, не решенный, как следует, национальный вопрос рассматривался большевиками в качестве одной из причин революций в Российской империи и последующей смены формы государства, в частности перехода к федерализму.

Таким образом, являясь постсоветским, государственное устройство Российской Федерации сформировано на основе советской модели, развертывание которой происходило совсем в иных условиях. РСФСР в составе Советского Союза не являлась независимым государством, но

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>2</sup> XXI век : Новая реальность социально-экономического развития мира и России / под ред. Г. П. Журавлевой. М. — Тамбов : Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова, 2018. 450 с.

<sup>3</sup> Шалак А. В. К оценке социального положения населения Восточной Сибири (1940-е годы) // Историко-экономические исследования. 2000. № 7. С. 66.

<sup>4</sup> Конституция (Основной закон) Российской Федерации — России от 12.04.1978 (с изм. и доп. от 27.10.1989, 31.05.1990, 16.06.1990, 15.12.1990, 24.05.1991, 03.07.1991, 01.11.1991, 21.04.1992, 09.12.1992, 10.12.1992) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.02.2020).

выступала юридически равноправной составной частью СССР, и границы союзных республик считались административными, что предоставляло возможность свободного их начертания в условиях национально-территориального отмежевания (федерализации). Аналогичные процессы были характерны для автономных республик, областей и округов в составе РСФСР. Кроме того, в Советской России культивировалась гражданская идентичность «советского народа» и нормативно закреплялся примат коммунистической идеологии, в юридической сфере господствовал правовой централизм (материалистическое правопонимание), экономика строилась на командно-административных принципах, а в народном хозяйстве государственная собственность превалировала над другими формами, при этом общественно-политическое устройство характеризовалось динамически развивающейся социалистической формой.

Однако после выхода в декабре 1991 г. РСФСР, УССР и БССР из состава СССР у отечественного законодателя не было другой возможности предотвратить разрушение целостности Российской Федерации — России, кроме как сделать слепок с государственного устройства РСФСР. Уже тогда страна жила в иной политической реальности, на которую советское национально-территориальное и административно-территориальное устройство не было рассчитано, и поэтому государственность стала уязвимой. Собственно, экспликацией этого процесса стал распавшийся Союз, не рассчитанный на радикальные изменения в общественно-политической и социально-экономической сфере, а в результате административные границы союзных республик стали государственными, что с формально-юридической точки зрения было предсказуемо, поскольку общесоюзное законодательство предусматривало право выхода из состава СССР.

В 1993 г. совершенствование государственного устройства России, выбравшей путь капиталистического развития, где преобладают рационально-материалистические начала (частная собственность, примат экономики над политикой, рост ВВП, благосостояние населения), еще не стало актуальным даже с учетом всту-

пления в силу новой Конституции. В это время набирал обороты «региональный сепаратизм», усиленный недостаточностью прибавочного продукта, которым располагало федеральное правительство, а с 1994 г. Россия тратила значительные ресурсы на борьбу с международным терроризмом, получившим распространение на части нашей территории. В то же время по вертикали было определено федеративное устройство, выраженное в разграничении полномочий политического центра и субъектов Федерации<sup>5</sup>.

В начале 2000-х гг. активизировалась работа по приведению законодательства субъектов России в соответствие с общегосударственным, в основном успешно разрешенная, но в некоторых случаях потребовавшая значительных усилий руководства страны. Особо его внимание привлекала языковая политика некоторых субъектов Федерации и желание сохранить за собой «республиканское гражданство», помимо российского, а также наличие должности президента, как в Республике Татарстан (гл. 2)<sup>6</sup>, существование которой, наряду с постом Президента Российской Федерации, представляется не вполне уместным, поскольку в государстве президент может быть только один.

Однако данные метаморфозы были детерминированы статьей 5 Конституции РФ, содержащей в себе противоречие: установлено равенство субъектов (п. 1), но республика именуется «государством» (п. 2), хотя последнее должно обладать определенными признаками, перечисление которых делает норму о равенстве бессмысленной, и поэтому фактически невозможно добиться полного и безусловного эквилибриума правового положения регионов. В теоретико-правовой науке данному «казусу» не нашлось общепризнанного объяснения, позволяющего обосновать одновременное использование национально-территориального и административно-территориального принципов устройства, допускающее существование государства в составе государства, и пример Британского содружества наций выглядит неуместным, поскольку включает независимые государства. Кроме того, субъекты России классифицированы на 6 видов (ст. 65) и их правовой статус даже с формально-юридической точки зрения не может быть равноправным (п. 1—4

<sup>5</sup> Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: АНХ при Правительстве РФ; РПА Минюста России, 1998. С. 6.

<sup>6</sup> Конституция Республики Татарстан (принята 06.11.1992) // URL: [http://tatarstan.ru/file/Konstitution\\_rus\\_03.pdf](http://tatarstan.ru/file/Konstitution_rus_03.pdf) (дата обращения: 21.02.2020).

ст. 66), в том числе по причине предоставления республикам исключительного права на установление государственных языков (п. 2. ст. 68).

В результате модель государственного устройства, задуманная В. И. Лениным для нужд советского строительства, когда обеспечение политических прав «титულных наций» превалировало над интересами всего населения, в особенности государствообразующего народа, и потребностями отечественной экономики, в 1993 г. была дополнена новеллами, усилившими «этактическую асимметрию». Однако в настоящее время осуществляется реализация положений Стратегии национальной политики Российской Федерации<sup>7</sup>, одним из основных принципов которой является обеспечение равных прав различных представителей российской нации на социальное и культурное развитие, что дополнительно актуализирует настоящую статью.

Между тем существующая форма государственного устройства является уязвимой в первую очередь с социально-экономической точки зрения, а затем с остальных и поэтому не может считаться неоспоримой «вечной мантрой». Ведь в Российской Федерации гармонично проживают более 190 национальностей, но только части российских этносов предоставлены национально-территориальные образования (статусы республик, автономных национальных округов и автономной области), в названии которых фиксируется этничность — это нации, названия которых «вынесены на титул», в первую очередь «региональных конституций и уставов» (титулные нации).

При этом последствия несимметричного деления «российской нации» носят не только нормативный, но и правоприменительный характер. Так, к примеру, в соответствии с ч. 1 ст. 18 УПК РФ, уголовное судопроизводство ведется на русском языке, а также на государственных языках республик, входящих в состав Российской Федерации. Таким образом, только малой части этносов, входящих в состав многонационального государства, дана возможность осуществлять судопроизводство на национальном языке (по признаку субъекта Федерации,

а именно — республик). В то же время следует исходить из реальных условий существования Российского государства и общества, а не только политических или исторических. Важно учитывать реальности и потребности в развитии современного российского права, опирающиеся на огромное множество формальных и неформальных институтов<sup>8</sup>.

Справедливости ради необходимо отметить, что в целях обеспечения возможности самоопределения и самовыражения в плане вербальной, духовной и культурной идентичности всем гражданам гарантировано право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26 Конституции РФ)<sup>9</sup>. Однако попытки исправить ситуацию в целом не могут исправить сложившуюся асимметрию. В условиях строительства капитализма такая особенность государственного устройства не способствует переходу к подлинно рыночной экономике, а также формированию национально ориентированного предпринимательства, поскольку политические интересы части национальностей превалируют над экономическими потребностями всего народа.

Однако с учетом восстановления особой роли России на международной арене и принятых ею обязательств как одного из гарантов миропорядка создание условий для стремительного экономического развития становится важным элементом обеспечения национальной безопасности, что не потеряло актуальности даже в условиях пандемии COVID-2019. На необходимость фокусировать внимание на темпах экономического развития указывают некоторые зарубежные партнеры, развязавшие в 2014 г. «санкционную политику», имевшую целью поражение отечественного финансово-экономического сектора.

Как известно, снижение объема прибавочного продукта приводит к усилению социально-экономических, национальных и конфессиональных противоречий, как было в 1990-е гг., когда имел место перманентный конфликт между центром и некоторыми субъектами Федерации, а в нескольких случаях еще

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 06.12.2018) // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>8</sup> Атанов А. А. Данность, действительность, экспертная оценка в системе методологии гуманитарных наук // Известия БГУ. 2019. № 29. Т. 3. С. 361.

<sup>9</sup> Литвинцева Н. Ю. Конституционный механизм реализации прав личности в уголовном судопроизводстве // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2019. № 2. С. 31—32.

и между самими субъектами. Поэтому получает особую актуальность строительство симметричной федерации как перспективной модели государственного устройства на среднесрочную и длительную перспективу, имеющей потенциал обеспечения политических интересов многонационального народа Российской Федерации (российской нации) за счет динамичного роста экономики, важным приоритетом которой выступает валовый внутренний продукт, а также пропорциональное распределение ресурсов между регионами и гражданами.

Симметричная федерация — это разновидность федеративного устройства государства, выраженная в его административно-территориальном районировании на основе географических, экономических и демографических характеристик, строительство которой нацелено на обеспечение равенства правового статуса регионов и национальностей, увеличение темпов экономического развития и создание условий для укрепления политической стабильности на длительную перспективу. Важность обеспечения национальной безопасности путем укрепления государственного устройства достаточно давно признается политическим руководством страны. С 2000 г. законодателем были предприняты соответствующие меры: преобразован институт полномочных представителей Президента в субъектах Российской Федерации в полномочных представителей в федеральных округах<sup>10</sup>; произведено укрупнение некоторых субъектов Российской Федерации, экономически и географически тяготеющих друг к другу.

Между тем существование федеральных округов не было предусмотрено Конституцией РФ, и округа не стали субъектами России (Дальневосточный, Приволжский, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Сибирский, Уральский, Центральный ФО). Практически сразу Северо-Кавказский федеральный округ переименовали в Южный федеральный округ (21.06.2000), впрочем, из его состав было выделено 7 субъектов и образован новый Северо-Кавказский округ (19.01.2010). Однако функционировавший в 2014—2016 гг. Крымский федеральный округ в составе двух принятых

в Федерацию субъектов был включен в состав ЮФО.

Укрупнение субъектов Российской Федерации, приведшее к внесению изменений в гл. 3 «Федеративное устройство» (ст. 65), происходило в 2004—2008 гг., и в результате появилось 83 субъекта (изначально — 89), а после воссоединения Крыма с Россией — 85. В результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа возник Пермский край (2005); в составе Красноярского края были объединены Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа (2007); Камчатская область и Корякский автономный округ интегрированы в Камчатский край (2007); объединены Усть-Ордынский Бурятский автономный округ и Иркутская область, причем с сохранением наименования последней (2008); Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ составили Забайкальский край (2008)<sup>11</sup>.

Между тем не совсем ясно, почему укрупненная с автономным округом Иркутская область не получила статуса края, однако таковой сохраняется, например, за Краснодарским и Ставропольским краем, ведь в рамках Российской Федерации в их состав уже не входят соответственно Адыгея (провозглашена республикой в 1991 г.) и Карачаево-Черкессия (1992), ставшие субъектами государственного подчинения. Вероятно, это «конституционная традиция», закрепившаяся в Советском государстве за «курортными житницами», но ничем не обоснованная с точки зрения равенства подходов к определению вида субъекта Федерации. В то же время в составе Ростовской области находится Мясниковский район с более 50 % населения армянской национальности, до 1944 г. в Сальских степях компактно проживали калмыки-казаки (бузава), в настоящее время на их месте — турки-месхетинцы и чеченцы, но это не привело к инициации краевого статуса.

Данные факты, конечно, не имеют яркого конститутивного значения, но в рамках юридической науки указывают на нарушение логики определения видов субъектов Российской Федерации, а также на эпизодичное использование традиций, возможно обоснованное поли-

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 15.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.02.2020).

<sup>11</sup> Кириенко Г. С. Укрупнение субъектов Российской Федерации: современный взгляд на старую реформу // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 30—34; Щуплецов А. Ф., Латышева М. А. Механизм эффективного освоения территорий Забайкальского края // Известия Байкальского государственного университета. 2019. Т. 29. № 2. С. 332—341.

тической конъюнктурой. В результате научному сообществу следует указать на наличие проблем и в обеспечении равноправия этносов, и в обеспечении единых подходов к определению статуса субъекта Федерации. Применяемые критерии определения статуса республики (государства), края, области, города федерального значения, автономного округа или автономной области напрямую не связаны с результатами переписи населения или темпами развития ВВП, обуславливаясь или советской моделью государственного устройства, или правом нации на самоопределение, позволившим, например, Республике Ингушетия отмежеваться в 1992 г. от Чечни.

Кроме того, само разнообразие видов, даже не касаясь специфики их правового статуса, установленной по закону и по природе, «де-факто» является условием неравенства регионов, что дополняет общую картину уязвимости асимметричного устройства России. Кроме того, республики, устроенные по национально-территориальному принципу, перед федеральным центром имеют больше возможностей для обеспечения интересов «титовых национальностей», так как отстаивают присущую им «государственность», что нивелирует равенство с прочими субъектами Федерации административно-территориального устройства.

Такой подход может ущемлять правовой статус национальностей и народностей, не получивших права на «государственность», не говоря о правовом положении русских, прежде не закрепленном во избежание нарушения принципа равенства, что может ущемлять саму природу существования России. Эти метаморфозы способствуют возникновению разнонаправленности демографической динамики, провоцируют нежелательные миграционные процессы. При этом «замораживание» асимметричной модели Федерации как еще одной конституционной традиции, политической ценности и отечественной специфики, советского завоевания и современного достояния не сулит России ничего хорошего, угрожая ее целостности в длительной перспективе, а возможно — среднесрочной.

Возможные изменения государственного устройства предопределены изменившимися

условиями правовой и политической жизни современного мира, неучтенными в «ленинской федеративной модели», продемонстрировавшей свою уязвимость в 1991 г. Представляется, что подлинной ценностью является сама Российская Федерация, которую следует развивать для процветания многонационального народа (русской нации), а также как всемирное достояние, дав возможность потомкам унаследовать Родину сильной, целостной и единой. Президент России В. В. Путин 15 января 2020 г. в Послании Федеральному Собранию РФ инициировал проведение конституционной реформы, которая по своей значимости для развития государства на длительную перспективу приближается к преобразованиям 1993 г., когда была принята действующая Конституция РФ. Однако особенностью нынешних изменений стала организация широкого диалога общества и власти, предоставившего возможность гражданам России непосредственно поучаствовать в «конституционной реформе — 2020». Это участие на федеральном уровне выразилось в двух формах: в подготовке предложений для внесения поправки в текст Основного закона посредством взаимодействия с членами специально созданной Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации<sup>12</sup>, а также во всенародном голосовании по данному вопросу.

Следуя логике реформы, Президент РФ 20 января 2020 г. внес на рассмотрение в Государственную Думу проект закона о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». Заблаговременно определил своими официальными представителями при его обсуждении в обеих палатах Федерального Собрания профессоров А. А. Клишаса, П. В. Крашенинникова и Т. Я. Хабриеву<sup>13</sup>. Названные государственные деятели выступили сопредседателями «конституционной рабочей группы», объединившей более десятка видных представителей юридической науки и образования. Такой подход создал условия для надежного доктринального обеспечения законодательных преобразований. В результате были созданы условия для конституционной правки в течение нескольких месяцев, предопределив

<sup>12</sup> Распоряжение Президента РФ от 15.01.2020 № 5-рп // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2020).

<sup>13</sup> Распоряжение Президента РФ от 20.01.2020 № 6-рп // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2020).

возможность дальнейшего развития России на длительную перспективу.

Воплощение в жизнь государственно-правовой реформы должно привести к последующим социально-экономическим, политическим, духовно-нравственным и иным преобразованиям, так как правовое регулирование общественных отношений является одной из форм социально-нормативной регуляции, но не единственной и в гуманитарных областях человеческой деятельности не первостепенной, например в культуре, семье или воспитании. Хотя внесение изменений в законодательство оперативно устраняет угрозы национальной безопасности, в том числе за счет создания условий для роста благосостояния населения, усиления стабильности российской политической системы, увеличения объема и целевого использования федерального, региональных и местных бюджетов...

Последующие преобразования, направленные на пресечение коррупции, неконтролируемой миграции, стабилизацию демографических показателей, развитие среднего и малого бизнеса, а фактически отечественного предпринимательства, требуют принятия не менее важных управленческих решений на уровне Правительства РФ и регионов. В результате появятся условия для динамичного развития государства, способного успешно реагировать на внутренние и внешние угрозы национальной безопасности, которые с завидной периодичностью возникают на всем протяжении более чем тысячелетней российской истории. Период стабильности в Европе второй половины XX в. ушел в прошлое, поскольку от Ялтинско-Потсдамской системы международной коллективной безопасности, развернутой государствами — победителями во Второй мировой войне, остались «агрегаты миропорядка», в первую очередь Организация Объединенных Наций. В условиях новой реальности, непосредственными свидетелями которой в 2008 и 2014 гг. стали соотечественники, постоянно возникает вопрос, что еще можно сделать для укрепления потенциала России, и взор обращается в сторону ее государственного устройства.

Разработка мероприятий по переходу к симметричной федерации как перспективной модели государственного устройства России, по авторскому мнению, может происходить по трем направлениям, опыт осуществления которых уже имеется, но они не исключают друг друга и в той или иной степени могут сочетаться:

- укрупнение субъектов Федерации, с учетом географических особенностей, культуры, численности местного населения, миграции трудовых ресурсов, экономических показателей и перспектив увеличения темпов их развития;
  - расширение компетенции полномочных представительств Президента Российской Федерации в федеральных округах, их законодательная легализация, усиление значения в жизнедеятельности государства и регионов, причем с упором на развитие социально-экономических, демографических и иных смежных показателей, то есть расширение предметов ведения федерального центра, но прямо не затрагивающих политические права субъектов Федерации;
  - интеграция некоторых структурных подразделений федеральных министерств, служб и агентств России, функционирующих в субъектах Федерации, в межрегиональные министерства, главные управления и управления, которые в настоящее время разукрупнены только с учетом особенностей федеративного устройства, в тех случаях, когда такое укрепление будет способствовать повышению результативности работы, а также обоснованной экономии средств.
- В первую очередь «внутриведомственная структурная интеграция» приемлема для федеральных министерств, служб и агентств Российской Федерации, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Пример такой внутриведомственной интеграции структурных подразделений в межрегиональные управления являет Министерство обороны РФ, осуществляющее свою деятельность по линии: оперативно-стратегическое командование (военный округ), военный район, гарнизон и воинская часть, при этом военные районы не отвечают по дислокации границам субъектов Федерации, а военные округа — федеральным округам.

Между тем вызывает сомнение сама практика существования в субъектах Федерации региональных органов государственной власти типа «министерство», поскольку статус последнего, вероятно, может быть присущ только федеральному органу. Поэтому, например, Министерство юстиции России по территориальному принципу состоит исключительно из главных управлений и управлений по субъектам Федерации. Однако такая практика не является общепризнанной, что указывает на от-

существование единых подходов: например, в МВД России «региональные министерства» существуют, как и прежде, но только в республиках, а в остальных субъектах Федерации — главные управления и управления, которые нередко обеспечивают большую территорию и численность населения.

Таким образом, тенденция к симметричности государственного устройства является конститутивной для обеспечения национальной безопасности России, хотя сама по себе «эстетическая симметрия» может рассматриваться как идеал, а стремление к нему — как попытка достичь совершенства, поскольку существование абсолютно симметричных федераций не подтверждается в мировой практике. В то же время имеется большая разница между симметричной федерацией с элементами асимметрично-

сти (США или ФРГ) и асимметричной федерацией с элементами симметрии, характерной для государственного устройства России.

Такое устройство является еще одной «миной замедленного действия под российской государственностью», помимо упомянутой Президентом РФ В. В. Путиным<sup>14</sup>, оставшейся от ленинской модели строительства федерации на основе эклектики национально-территориального и административно-территориального принципа. Своевременно и всесторонне избавиться от такого «наследия» не просто, и поэтому детальная концептуализация идеи симметричной федерации как перспективной модели государственного устройства России должна осуществляться в рамках масштабного научно-исследовательского проекта, вероятно при поддержке Правительства РФ.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. XXI век : Новая реальность социально-экономического развития мира и России / под ред. Г. П. Журавлевой. — М. : Изд-во РЭУ имени Г. В. Плеханова, 2018. — 450 с.
2. Атанов А. А. Данность, действительность, экспертная оценка в системе методологии гуманитарных наук // Известия Байкальского государственного университета. — 2019. — Т. 29, № 3. — С. 359—371. — DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29(3).359—371.
3. Кириенко Г. С. Укрупнение субъектов Российской Федерации: современный взгляд на старую реформу // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 9. — С. 30—34.
4. Литвинцева Н. Ю. Конституционный механизм реализации прав личности в уголовном судопроизводстве // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. — 2019. — № 2. — С. 31—32.
5. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М. : Дело, 1998. — 302 с.
6. Шалак А. В. К оценке социального положения населения Восточной Сибири (1940-е годы) // Историко-экономические исследования. — 2000. — № 7. — С. 66—74.
7. Шуплецов А. Ф., Латышева М. А. Механизм эффективного освоения территорий Забайкальского края // Известия Байкальского государственного университета. — 2019. — Т. 29, № 2. — С. 332—341. — DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29(2).332—341.

Материал поступил в редакцию 7 апреля 2020 г.

## REFERENCES

1. Zhuravleva GP, editor. XXI vek : Novaya realnost sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya mira i Rossii [21st century: The New Reality of Socio-Economic Development of the World and Russia]. Moscow: Plekhanov University Press; 2018. (In Russ.)
2. Atanov AA. Dannost, deystvitel'nost, ekspertnaya otsenka v sisteme metodologii gumanitarnykh nauk [Data, validity, expert assessment in the system of methodology of humanities]. *Bulletin of Baikal State University*. 2019;29(3):359—371. DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29 (3).359-371. (In Russ.)

<sup>14</sup> Путин раскритиковал Ленина за идею равноправия республик с правом выхода из СССР // URL: <https://www.interfax.ru/russia/491443> (дата обращения: 22.02.2020).

3. Kirienko GS. Ukrupnenie subektov rossiyskoy federatsii: sovremennyy vzglyad na staruyu reformu [Enlargement of subjects of the Russian Federation: a modern view of the old reform]. *State Power and Local Self-Government*. 2015;9:30-34. (In Russ.)
4. Litvintseva NYu. Konstitutsionnyy mekhanizm realizatsii prav lichnosti v ugovnom sudoproizvodstve [Constitutional mechanism of realization of the rights of the individual in criminal proceedings]. *Siberian Criminal Process and Criminalistic Readings*. 2019;2:31—32. (In Russ.)
5. Umnova IA. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma [Constitutional Fundamentals of Modern Russian Federalism]. Moscow: Delo Publ.; 1998. (In Russ.)
6. Shalak AV. K otsenke sotsialnogo polozheniya naseleniya vostochnoy sibir (1940-e gody) [To the assessment of the social situation of the population of Eastern Siberia (1940s)]. *Journal of Economic History and History of Economics*. 2000;7:66—74. (In Russ.)
7. Shuplitsov AF, Latysheva MA. Mekhanizm effektivnogo osvoeniya territoriy Zabaykalskogo kraya [Mechanism of Effective Development of Areas of Transbaikal Krai]. *Bulletin of Baikal State University*. 2019;29(2):332—341. DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29 (2).332-341. (In Russ.)