Ильина Ольга Юрьевна. Республика Саха (Якутия) в федеративном пространстве России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Ильина Ольга Юрьевна;[Место защиты: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова].- Москва, 2016.- 206 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Федеративное пространство России и положение в нем субъекта Российской Федерации: теоретико-правовые основы .**

1.1. Понятие, структура и признаки федеративного пространства .19

1.2. Принцип верности Федерации и принцип субсидиарности как ключевые конституционные принципы организации федеративного пространства России .32

1.3. Конституционная идентичность субъекта Российской Федерации 46

**Глава 2. Конституционно-правовые компоненты федеративного пространства России и место в нем Республики Саха (Якутия).**

2.1. Республика Саха (Якутия) в социокультурном пространстве России .62

2.2. Республика Саха (Якутия) в правовом пространстве России .79

2.3. Республика Саха (Якутия) в экономическом пространстве России .97

2.4. Республика Саха (Якутия) в политическом пространстве России .114

**Глава 3. Роль Республики Саха (Якутия) в обеспечении единства федеративного пространства России: структурный и функциональный аспекты**

3.1. Отражение принципа единства системы государственной власти в структуре органов государственной власти Республики Саха (Якутия)

3.2. Разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Республики Саха (Якутия) 154

Заключение 168

Библиография

## Принцип верности Федерации и принцип субсидиарности как ключевые конституционные принципы организации федеративного пространства России

Таким образом, возросшее употребление «пространственной» терминологии связано с особенностями восприятия в человеческом мышлении, со стремлением исследователей использовать более масштабную по объему категорию метасистемного характера, которая позволяет охарактеризовать социальные явления и процессы с точки зрения динамических изменений, поскольку сущностью пространства, как это отмечал еще Г.Ф. Гегель, является движение16. Для концептуализации федеративного пространства как формы социального пространства необходимо проанализировать сущность социального пространства. В современной науке сложилось несколько основных подходов к трактовке социального пространства: марксистский, субстанционалистский (социологический) и структуралистский. Марксистский анализ пространства и времени исходит из общей посылки, что пространство и время – всеобщие формы бытия материи: «Пространство есть форма бытия материи, характеризующая ее протяженность, структурность, сосуществование и взаимодействие элементов во всех материальных системах»17. В рамках данного подхода общество предстает высшей формой материи. Бытие социальной формы материи протекает в социальном пространстве.

Сорокин, анализируя социальную мобильность, дал развернутое описание социального пространства. Он отметил, что данное пространство является многомерным, так как существует множество вариантов группировки людей по социальным признакам18. В рамках социологического подхода пространство, указывающее на взаимоположение разных объектов, характеризуется особыми параметрами соотнесения этих объектов. Такими параметрами могут быть принадлежность к общности, место в системе институализированных отношений, близость ценностных ориентаций и способов интерпретации социальной реальности19.

В соответствии со структуралистским подходом, который представлен П.Бурдье, социальное пространство – это пространство отношений, «которое столь же реально, как географическое пространство»20. Он считает, что социальное пространство является формой выражения координации между агентами, силами, состояниями объектов. По мнению П.Бурдье, имеются сущностные различия между физическим и социальным пространством: «физическое пространство определяется по его взаимным и внешним сторонам образующих его частей, социальное пространство – по взаимоисключению (или различению) позиций, которые его образуют, так сказать, как структура рядоположенности социальных позиций21. Социальное пространство объективно в той мере, в какой объективны отношения, связывающие акторов и формирующие различные альянсы и оппозиции.

Обращая сказанное к федеративному пространству, можно представить его в самом общем виде как форму социального пространства, которое

Там же представляет собой сложную совокупность систем социальных отношений, обусловленных федеративным устройством государства. Для более глубокого исследования федеративного пространства следует провести разграничение со смежными категориями «федерация», «федеративная система», «федеративное устройство», «федерализм», «система федеративных отношений». Н.А. Богданова под федеративным государством понимает «объединение нескольких государств в союзное государство или выделение из состава единого государства нескольких государств (государственных образований), взаимодействующих на принципах союзного государства, в котором союзная (федеральная) власть распространяется на всю территорию государства, а его члены (субъекты) участвуют в формировании и осуществлении этой власти»22, а под федерализмом – «совокупность идей, в том числе нашедших конституционное закрепление, о федеративной форме государственного устройства, а также практику их реализации»23. В соответствии с подходом Н.А. Богдановой, федерализм и федерация соотносятся как содержание и форма. И.А. Конюхова практически отождествляет понятия «федерализм» и «федерация». Так, федерализм по И.А. Конюховой определяется как «постоянный процесс улаживания отношений между центральным правительством и составными частями федерации»24, а также как «режим и форма государственно-территориального устройства»25.

Большой юридический словарь определяет федерацию как форму государственного устройства, представляющую собой «сложное (союзное государство), состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью26. По мнению

Чиркина, термин «федерация» характеризует прежде всего статическое, организационное, институциональное состояние27. П. Кинг понимает под федерацией – «определенный вид политического института»28. Д. Елазар использует понятие «федеративная система», которое близко по своему содержанию к понятию «федерация», выделяя три ее необходимых элемента: 1) писаная конституция, 2) нецентрализация, 3) территориальное деление полномочий29. Федерализм же, по его мнению, представляет собой конституционное распределение полномочий таким образом, что составные элементы федеративной системы делятся правами в процессах осуществления общей политики и администрирования, тогда как деятельность общего правительства осуществляется так, чтобы сохранить их собственную целостность30.

По мнению Л.Ф. Болтенковой, систему федеративных отношений составляет множество элементов, взаимосвязанных между собой - это отношения между составными частями государства (субъектами Федерации) и целым (Федерацией), отношения составных частей государства (субъектов Федерации) друг с другом, отношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, складывающиеся по поводу разграничения предметов ведения и полномочий, а также отношения по поводу формирования парламентов, других органов государственной власти, по поводу реализации функций органов государства и т.д 31.

## Конституционная идентичность субъекта Российской Федерации

Сохранение единства и целостности федеративного государства связано с устойчивостью и развитием федеративного пространства во всем его комплексе систем социальных отношений, в том числе, в сфере социокультурных отношений. Именно в системе социокультурных отношений происходит интеграция и проявляется многообразие российского общества, осуществляется формирование, фиксация и воспроизводство ценностно-смысловых аспектов развития всего федеративного пространства, в котором реализуется государственная власть.

Культура является неотъемлемой частью жизни социума в целом и каждого человека в отдельности. Реализация культурных прав и свобод человека и гражданина не может быть обеспечена в современном государстве без эффективной социокультурной политики, направленной на развитие культурного многообразия и в то же время на сохранение единства социокультурного пространства.

Политика формирования, закрепления и воспроизводства общности граждан — важная составляющая политики большинства государств, в особенности федеративных, направленная на интеграцию стоящих за ними сообществ, на поощрение солидарности, формирование определенного представления о том, кто такие «Мы», опирающегося на те или иные интерпретации истории и культуры.

Что же касается российского сообщества, то сегодня его состояние оценивается как кризисное100, в котором происходит нарастающий «социокультурный раскол»101, «тектонические сдвиги» на ценностном уровне общественной ментальности102, обусловленные аксиологическими конфликтами. В.А.Ядов полагает, что в социальном пространстве, в том числе в сфере культуры, религии, этнонациональных отношений, наблюдается конфронтационный плюрализм многообразных элит, каждая из которых стремится расширить свой «символический капитал» и влияние на конструирование социального пространства103. Он считает, что концепции солидарного будущего не только противоречивы и двусмысленны, но, можно сказать, «приватизируются» различными общественно-политическими группировками, партиями, движениями. Очевидно, что такое состояние российского макрополитического сообщества является угрожающим для государственного единства и целостности Российской Федерации. Между тем, в правовой науке проблемы российского федерализма рассматриваются преимущественно в административном или бюджетном аспекте. Часто остаются за пределами научного внимания и глубокий социокультурный смысл, который содержит в себе федерализм, и его значение как способа (формы), позволяющей наиболее эффективно сохранять, воспроизводить и развивать российскую цивилизационную модель, характеризующуюся как общекультурной целостностью (общий социальный опыт, общеразделяемые жизненные ценности и установки, единые базовые культурные образцы), так и культурным многообразием, обусловленным полиэтничностью, поликонфессиональностью российского народа и другими факторами. Как следствие, многие важнейшие социокультурные проблемы федерализма практически не артикулируются в науке конституционного права и отсутствуют в российском академическом дискурсе.

В этих условиях становятся уместными вопросы о том, в какой мере конституционные основы российского федеративного пространства в их формально-юридическом исполнении содействуют интеграции и в то же время сохранению многообразия макрополитического сообщества, стоящего за Российским государством, как они воплотились в реальную систему федеративных отношений, имеются ли отклонения от конституционного идеала и насколько они велики.

Ответы на эти вопросы выявляют роль и потенциал Конституции Российской Федерации в обеспечении системной целостности федеративного пространства, в том числе через формирование и развитие единого и многообразного социокультурного пространства.

Как подчеркивает Даниэль Элазар, «в подлинно федеративных системах федерализм проявляется на уровне культуры и действующего конституционно-структурного порядка», а «жизнеспособность федеративной системы напрямую зависит от того, насколько федерализм был усвоен на культурном уровне внутри конкретного гражданского общества104. Для исследования социокультурного пространства России как составного элемента федеративного пространства важно рассмотреть само понятие «социокультурное пространство». В настоящее время не существует общепринятого определения данного термина, в то время как понятия «социальное пространство» и «культурное пространство» разработаны в большей степени.

Современные исследования феномена социального пространства в значительной степени основаны на методологических разработках Г. Зиммеля, П.А. Сорокина. В трудах данных мыслителей было сформировано представление о специфических особенностях социального пространства, которые отличают его от других видов пространства. В отечественной науке феномен социального пространства достаточно подробно исследуется в работах Г.Е. Зборовского, В.Г. Черникова105. В данных исследованиях социальное пространство рассматривается как форма существования социального вида материи. В них также показано, что принципиальное отличие социального пространства от других пространственных форм состоит в его неразрывной связи с деятельностью социального субъекта.

## Республика Саха (Якутия) в экономическом пространстве России

По мнению Н.М. Добрынина, современная российская конституционная модель регулирования основ власти субъектов Российской Федерации характеризуется тем, что с одной стороны, конституционное закрепление общих принципов организации государственной власти в субъектах Российской Федерации является слишком общим, с другой – сами «общие принципы», содержащиеся в нормах федерального законодательства, при этом можно охарактеризовать как сверхдетализированные188.

В настоящий момент очевидно преобладание понимания единства системы государственной власти в российском федеративном государстве как иерархичности, жесткой подчиненности нижестоящих органов вышестоящим, что далеко не соответствует сущности построения и организации системы власти в федеративных государствах.

Реализация принципа многообразия политического пространства обеспечивается одной из основных форм политических отношений – политической конкурентной борьбой, которая предопределена стремлением субъектов политических отношений расширить свое влияние на других. Так, А.Н. Кокотов полагает, что сфера осуществления власти с неизбежностью дополняется сферой борьбы за обладание ею, такая борьба включает овладение рычагами государственной власти, оказания внешнего давления на государственные учреждения, политических конкурентов189. Вместе с тем, политическая конкуренция как справедливая и законная борьба за власть является необходимым признаком демократического правового государства.

По мнению Т.А. Оспанова политическая конкуренция в конституционно-правовом смысле – это соперничество на основе взаимодействия субъектов политических отношений, предполагающее законное противостояние различных политических сил в целях приобретения политических ресурсов – публичной власти (государственно-властных полномочий), на основе равных конституционных прав, свобод и равных условий для их реализации, конституционно-правовых принципов справедливости и ведения свободной борьбы в публично-правовой сфере190.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, политика является источником создания той необходимой демократической среды, «которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия»191. Одним из основных субъектов политической конкуренции и важных элементов политического пространства являются политические партии. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» определяет политическую партию как общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органов местного самоуправления192.

Таким образом, с одной стороны, политические партии, будучи институтом гражданского общества и не являясь носителем государственной власти, являясь необходимым элементом политического пространства для поддержания конкурентной политической среды, обеспечивают политическое многообразие. С другой стороны, политические партии являются важнейшим элементом механизма воспроизводства политической власти, так как формируют и участвуют в деятельности органов государственной власти, способствуя укреплению единства политического пространства.

По мнению В.А. Лебедева, «в условиях демократического режима партии, образно говоря, играют роль двигателя, приводящего в действие государственный механизм и обеспечивающего его нормальное функционирование»193. В Российской Федерации не предусматривается создание и деятельность, межрегиональных, региональных и местных политических партий, а также иных политических общественных объединений. К началу 2012 года в России было всего 7 политических партий, требования к их созданию были крайне жесткими, но после решения ЕСПЧ по делу РПР и массовых акций протеста 2011 года законодательство было либерализовано, что привело к резкому увеличению числа партий. По состоянию на 01 февраля 2016 года Министерством юстиции Российской Федерации зарегистрированы 77 политических партий194.

Взаимосвязь субъектов Российской Федерации и политических партий наглядно проявляется при создании региональных отделений партий, которые становятся связующим звеном между субъектом Российской Федерации и партией как федеральным политическим объединением. Региональное отделение представляет интересы партии на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение политической партии в соответствии с п. «в» ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О политических партиях». Так, по данным Официального информационного портала Республики Саха (Якутия) в Республике Саха (Якутия) созданы 24 региональные отделения 24 политических партий, зарегистрированных в Минюсте Российской Федерации

Особенность данной взаимосвязи заключается в том, что политические партии стремятся через создание региональных отделений в субъектах Российской Федерации к расширению своего общероссийского политического влияния. Так, в парламенте Республики Саха (Якутия) - Государственном Собрании (Ил Тумэн), имеются три парламентских фракции: Всероссийской политической партии «Единая Россия», политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», политической партии «Справедливая Россия»196. Субъект Российской Федерации, в свою очередь, принимает активное участие в партийной системе, от которого зависит уровень его представительства в государственной Думе, формирующейся на основе пропорциональной избирательной системы.

## Разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Республики Саха (Якутия)

Рассмотренное в подобном аспекте правовое пространство Российской Федерации позволяет увидеть двойственную роль субъектов РФ. С одной стороны, субъекты РФ включаются в единое правовое пространство в качестве субъектов права и вступают в правовые коммуникации (макроуровень), с другой стороны, являясь государствоподобными образованиями и имея собственное законодательство, субъекты РФ создают региональные правовые пространства, в свою очередь, являющиеся неотъемлемыми частями единого правового пространства России (микроуровень). В ходе исследования были выявлены правовые проблемы, связанные деформацией российской модели разграничения предметов ведения и полномочий, выразившиеся, в частности, в сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ, что напоминает процесс дефедерализации. В работе обосновано, что действующая модель разграничения компетенции требует реформирования. Недопустима как избыточная децентрализация полномочий, так и их необоснованное сосредоточение на федеральном уровне.

К гарантиям обеспечения единого правового пространства России следует отнести: Во-первых, стабильность, непротиворечивость, «качественность» федерального законодательства. Диссертант обосновывает необходимость принятия федеральных законов «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» и «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», где определялись бы единые требования к порядку их подготовки, принятия, опубликования, действия, учета, систематизации, толкования, а также юридической техники. Во-вторых, к таким гарантиям также относится деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В-третьих, деятельность специально уполномоченных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в частности Министерства юстиции Российской Федерации.

В–четвертых, ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение федерального законодательства, а также за обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" № 184-ФЗ .

К гарантиям реализации принципа многообразия правового пространства России относится учет этнокультурных особенностей и традиций в правовом регулировании. Многообразие правового пространства обеспечивает, в частности, сохранение самобытной культуры коренных малочисленных народов и служит лучшей адаптации этих этносов к современным социальным условиям. Доказывается, что стремление унифицировать правовое пространство путем отказа от учета традиций малых народов может привести к деградации и исчезновению этнических культур. Кроме учета в правовом регулировании этнических различий, многообразие правового пространства России в наиболее полной мере проявляется при регулировании религиозных особенностей. В субъектах Российской Федерации религиозный фактор получает нормативное закрепление в региональных законах о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях, праздничных днях и памятных датах, государственных символах, а также в подзаконных актах, высших должностных лиц, Концепциях и Программах.

Автор раскрывает положение Республики Саха (Якутия) в правовом пространстве России и ее роль в реализации принципов единства и многообразия правового пространства. В экономическом пространстве России субъекты федеративных отношений реализуют через финансовые механизмы возложенные на них как собственные, так и совместные полномочия. Реализация принципа единства экономического пространства России обеспечивается, в том числе, публичным достоянием многонационального российского народа в отношении природных ресурсов. Субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

Основным типом федеративных отношений в экономическом пространстве являются межбюджетные отношения. Межбюджетные отношения, складывающиеся между субъектами федеративных отношений осуществляются в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Налоговым кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами и подзаконными актами Российской Федерации, а также конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, принятых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации о государственном бюджете на соответствующий период, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий период, иных законах субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В ходе исследования были выявлены правовые проблемы реализации принципа субсидиарности между субъектами межбюджетных отношений финансы по-прежнему сосредоточены на федеральном уровне, ответственность же предусмотрена только для уровня субъектов Федерации и местного самоуправления. Кроме того, принцип финансового обеспечения полномочий противоречиво описан в Федеральном законе № 184-ФЗ и проведен недостаточно четко в части его реализации (в Бюджетном и Налоговом кодексах), что не позволяет субъектам Федерации и муниципалитетов стать в соответствии с принципом субсидиарности «лучшим уровнем». В работе обосновано, что при таких обстоятельствах, требуются изменения Бюджетного кодекса, предполагающие создание четкой и сбалансированной модели межбюджетных отношений, основанной на принципах верности Федерации и субсидиарности и учитывающей экономические реалии субъектов Российской Федерации