

Николай Михайлович ДОБРЫНИН –
заместитель Губернатора
Ханты-Мансийского автономного округа,
кандидат юридических наук, доцент

Российский федерализм: состояние, причины фантомности и неизбежность перехода к новому качеству

УДК 342.24(470+571)

АННОТАЦИЯ. В современной России, как никогда прежде, остро обозначилась проблема установления федеративных отношений совершенно нового качества. Исходя из этого, автор предлагает положить в основу нового российского федерализма иной тип субъекта федерации — регион нового типа. В статье обосновываются историко-теоретические предпосылки неизбежности перехода Российской Федерации к новой модели государственного устройства.

The author starts from the point that contemporary Russia is in the urgent demand of a completely different type of federalism. This new type of federalism should be based upon a completely new type of a federalism subject, that is a region of a new type. Historical and theoretical preconditions of the inevitable transition of Russian Federation to the new type of state model are scrutinized in the article.

Федерализм как система характеризуется диалектическим взаимодействием двух противоположных векторов развития. С одной стороны, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет вектор направленности федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с другой — наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элит этих субъектов к увеличению объема своих прав и полномочий в рамках федерации, то есть определенную тенденцию к суверенизации, которая может перерастать в сепаратизм.

Эффективная модель федеративных отношений должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоничное единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских настроений.

На наш взгляд, федерализм в целом или в какой-то из своих составляющих вполне может быть незрелым, негармоничным. Данное состояние обусловлено комплексом различных факторов. Например, противоречивостью федеративной модели для конкретно-исторических условий страны. В любом случае, при устоявшемся федеративном выборе его объективная оценка как незрелого, негармоничного, искаженного, лишь формально декларированного (*фантомного*) задает объективный вектор развития федеративных отношений, глубину и характер необходимых преобразований.

Для верного понимания природы региона — субъекта федерации необходимо уяснить, что регион имеет двойственную сущность. Как элемент системы федеративных отношений он представляет собой по преимуществу политико-правовое явление, но, в то же время, собственно регион — это прежде всего социально-экономическая система. Мы убеждены, что, не будучи эффективной социально-экономической системой, регион не в состоянии решать задачи в системе федеративных отношений.

Значимость экономического фактора для выработки модели административно-территориального деления подчеркивается даже в базовых учебниках. Так, Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин отмечают, что *«реализация экономического принципа административно-территориального устройства способствует как развитию производительных сил страны и ее частей, так и успешному выполнению органами государственной власти и органами местного самоуправления стоящих перед ними задач»* [1]. Для российской истории, к сожалению, в целом характерно превалирование политической составляющей над социальной и финансово-экономической.

Ключевым для обеспечения региональной экономической эффективности является вопрос о распределении налоговых и бюджетных отношений и полномочий между федеральным бюджетом и регионами. Очевидная флуктуационность данной ключевой для развития государства характеристики ставит под сомнение и будущее самого российского федерализма. Нелишне отметить, что, например, в Швейцарии федеративные бюджетные отношения тщательно прописываются в Конституции, тем самым существенно осложняя в перспективе изменение и перераспределение финансовых потоков.

Реальный федерализм должен покоиться на прочном каркасе федерализма бюджетного, в условиях же курса, взятого на перераспределение средств из регионов в центр, об эффективном реальном федерализме приходится забыть.

При оценке существующего политического курса в отношениях *«центр – регионы»* возникает ощущение формирующейся виртуальной реальности: когда регионы трактуются исключительно с точки зрения политической функции переноса недовольства населения с федеральных элит на региональные, при этом возможности к эффективному управлению отнимаются даже в тех регионах, в которых они были, через перераспределение бюджетных средств в пользу федерального центра.

Налицо политическая, информационная эксплуатация антиномии *«центр – регионы»*, в интерпретации которой *«хорошей»* федеральной элите противостоят *«плохие»*, неэффективные региональные. Пригодная для решения тактических задач, обеспечивающая занятость обслуживающих ее пиаровских структур, данная *фантомная* конструкция обнаруживает свою опасность при рассмотрении ее влияния на будущность российской государственности. Государственный организм не может развиваться через искусственное ограничение какой-либо его части (в нашем случае регионов): при этом заложенные дисбалансы развития через какое-то время дадут о себе знать с непредсказуемыми последствиями.

Главная стратегическая альтернатива в развитии российского федерализма на настоящий момент заключается в выборе путей развития: *«фантомного» федерализма или новой системы федеративных отношений.*

Под «фантомным» федерализмом мы подразумеваем такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларированным и действительным состоянием государственной системы [2].

Основным признаком, характеризующим *фантомность*, декоративность сложившейся в России системы федеративных отношений, является *асимметрия федерации*, при которой, несмотря на декларированное в Конституции равноправие субъектов, имеет место их политическое, правовое и экономическое неравенство. В этих условиях нормативный, закрепленный в законодательстве федерализм становится

в известной степени фикцией, которая в зависимости от баланса политических сил интерпретируется то в сторону большей самостоятельности субъектов, местами переходящей в сепаратизм, то в сторону построения фактически унитарного государства в федералистской оболочке. *Основное пагубное следствие постоянного разрыва между политикой, правом и экономикой, которым характеризуется фантомный федерализм, — общая неэффективность системы государственного управления, объективным выражением чего является перманентный социально-экономический кризис последнего десятилетия.*

Источник фантомного федерализма — это политико-правовая система советского периода, когда РСФСР представляла собой федералистский правовой каркас с унитарным наполнением. На рубеже 1980–1990-х гг. унитарное наполнение деградировало (деформировалось вместе с коммунистической системой). Следовательно, источником российского федерализма являлась государственно-правовая фикция, которую в условиях советской системы представляла собой РСФСР. Когда фикция внезапно превратилась в реальность, декларативные нормы федеративных отношений впервые в российской истории стали применяться к реальному государственному управлению. Зарождение российского федерализма происходило фактически в условиях глубочайшего кризиса советской модели государственного управления со всемерным ослаблением центральной власти в 1990–1993 гг. Закономерным итогом стали не только растущие в ряде регионов сепаратистские настроения, но и реальная угроза распада государства. Основным источником последующей неэффективности федерации является то, что созданная в РСФСР федеративная структура не предназначалась для работы в условиях федерализма, будучи структурой унитарного государства.

Построение *фантомного федерализма* — это определение можно дать процессу, происходящему в федеративных отношениях с начала 1990-х гг. *Фантомный*, или декоративный, федерализм преследует две цели. *Во-первых*, преодоление последствий «*договорного*» федерализма, сложившегося за 1990-е гг., когда в значительной степени была утрачена управляемость федерации и произошел рост сепаратистских тенденций в регионах. *Во-вторых*, максимальная концентрация властных и экономических полномочий федеральным центром. Основная особенность нынешнего этапа *фантомного федерализма* в том, что через ограничение федеральной политической роли губернаторов (переход к новым принципам формирования Совета Федерации) и отказ от договорных отношений в развитии федерации происходит переход на «*указную*» систему управления, характерным примером чего является образование федеральных округов.

Приходится констатировать, что *федеральный центр* за последнее десятилетие выработал своеобразную «*маятниковую*» конструкцию взаимоотношений по линии «*центр — регионы*», сознательно используя заложенную в Конституции 1993 г. неопределенность многих аспектов федеративных отношений. *Сущность «маятниковой» политики* проявляется в чередовании федеральным центром, с одной стороны, акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х гг.), с другой же — жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты федерации до положения чисто номинальных единиц [3].

«*Маятниковая*» концепция федеративной политики особенно негативно сказывается в сфере социальных и финансово-экономических отношений, где мы наблюдаем следующие явления:

Первое. Сознательное удержание федеральным центром большинства регионов в состоянии хронической дотационности через систему межбюджетных отноше-

ний. При этом очевидно, что последние инициативы федерального центра по «выравниванию» доходов регионов приведут к окончательному кризису как бюджетного федерализма, так и экономической базы федеративных отношений («выравнивание» путем сознательного сокращения доходной базы региональных бюджетов экономически бессмысленно и потенциально очень опасно с точки зрения перспектив российской государственности, так как приведет к предельному экономическому ослаблению субъектов федеральным центром).

Второе. Нежелание федерального центра четко разграничить собственность на природные ресурсы и признать право субъектов федерации распоряжаться своими ресурсами. Более того, в последнее время федеральный центр вообще перестал признавать за регионами конституционно установленное право участия в управлении и распоряжения находящимися на их территории природными ресурсами.

Третье. Установление федеральным центром в сфере социальной политики такой модели отношений, при которой происходят явные перекосы и вся социальная ответственность, даже за социальные реформы, предлагаемые самим федеральным центром, в основном, возлагается (а проще – перекладывается) на региональные власти, при этом параллельно происходит сокращение финансовой обеспеченности регионов через реформирование налогово-бюджетных отношений.

На наш взгляд, источником противоречий в экономическом развитии явилось прежде всего отсутствие научно обоснованной и эффективно работающей системы разграничения полномочий и ответственности органов власти и управления федерального центра и субъектов федерации. Известная нестабильность федеративных отношений и постоянный уход нормативно-правового регулирования то в «договорную», то в «указную» плоскости во многом обусловлены недостатками системы конституционно-правового регулирования федеративных отношений.

Как известно, разграничение полномочий и ответственности Российской Федерации и ее субъектов осуществляется через выделение в Конституции Российской Федерации так называемых предметов ведения. При этом конституционное законодательство определяет только предметы ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции). В то же время предметы ведения самих субъектов федерации не имеют прямого конституционного закрепления и «вне пределов ведения Российской Федерации... субъекты... обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73 Конституции). Такой подход во многом и порождает перманентные диспропорции и кризисы в развитии федеративных отношений в Российской Федерации, которая фактически пытается функционировать как федерация без четкого конституционно-правового закрепления статуса ее субъектов.

Основное практическое следствие из данного пробела в действующем законодательстве — отсутствие законодательных основ формирования финансово-экономической базы полномочий и ответственности субъектов федерации, которые не затрагиваются Конституцией. Это вытекает из неопределенности предметов ведения и ответственности субъектов федерации, порождающей, в свою очередь, неопределенность принципов формирования экономической базы (институты собственности, критерии и источники бюджетной обеспеченности), которой эти предметы ведения должны были бы обеспечиваться.

Следующий важный аспект, игнорируемый действующим законодательством, — вопрос о социально-экономических функциях и ответственности местного

самоуправления и наличии у него необходимой социально-экономической базы. Декларировав конституционное отделение местного самоуправления от системы государственной власти, действующее законодательство фактически проигнорировало один из ключевых институтов социально-экономического развития федерации [4].

Закономерно, что подобная политика федерального центра порождает встречную реакцию субъектов, которая в 1990-е гг. выражалась прежде всего в растущих противоречиях между региональным и федеральным законодательством, а также в попытках ряда субъектов «перетянуть» на себя часть федеральных полномочий.

К 2002 г. очевидным стало вхождение российского федерализма в системный кризис, характеризующийся безадресностью экономической и социальной ответственности и ее экономической и социальной необеспеченностью, сопровождающийся растущей асимметрией всей системы федеративных отношений.

Кризис исходной базовой модели российского федерализма, сконструированной как компромисс между национально-территориальными образованиями советского периода и государственной слабостью 1992–1993 гг., стал очевиден.

Следует отметить, к сожалению, что в 2000–2002 гг. в государственной политике обозначилась тенденция к реформированию федеративных отношений путем бессистемных тактических решений в анонсируемых проектах укрупнения, позиционируемых в виде отдельных невзаимосвязанных региональных инициативах в условиях, когда нет даже попыток объединить отдельные политико-правовые акции в целостную модель российской государственности.

Преодоление кризиса возможно лишь при комплексной реконструкции всей системы федеративных отношений, а не каких-то ее отдельных элементов. Объективная потребность государственного строительства лежит именно в плоскости построения целостной системной базовой модели как федерализма, то есть системы отношений между федеральным центром и его субъектами, так и региона нового типа – субъекта федерации, как ключевого элемента целостной системы нового российского федерализма.

Первым этапом в выработке базовой модели федерализма является решение проблемы асимметрии федеративных отношений и преодоление «фантомности» в развитии российского федерализма. Речь идет о выборе симметричной (одноуровневой) или асимметричной (многоуровневой) модели федерации и тем самым преодолении перманентного разрыва между декларируемым и действительным состоянием федеративных отношений в Российской Федерации.

Симметричная федерация предполагает равный (универсальный) статус для всех субъектов федерации и их равенство во взаимоотношениях с федеральным центром.

Асимметричная модель предполагает существование двух или нескольких видов субъектов федерации с конституционно закрепленным различным экономико-правовым статусом и особым характером их взаимоотношений с федеральным центром.

Специфика развития федеративных отношений в Российской Федерации такова, что, несмотря на закрепление в ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации равноправия субъектов между собой и их равенства во взаимоотношениях с федеральным центром, что соответствует симметричной федерации, мы (как, впрочем, и многие исследователи федерализма) подчеркиваем, тем не менее, асимметричный характер сложившихся в Российской Федерации федеративных отношений.

Асимметрия Российской Федерации сложилась как результат воздействия двух основных факторов.

Во-первых, это одновременное существование в рамках федерации шести видов субъектов, сформированных по двум основным критериям: территориально-демографическому и национальному.

Во-вторых, это беспрецедентные в мировой практике диспропорции в экономическом развитии субъектов, когда разрывы между отдельными субъектами по численности населения, стоимости основных фондов и по величине произведенной промышленной продукции составляют 100 раз и более, а разрыв величины валового регионального продукта (ВРП) на душу населения и среднедушевых доходов между субъектами федерации – 20 раз.

Асимметричность нашла свое развитие в практике заключения договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, породивших тенденцию формирования фактически индивидуализированного статуса у каждого отдельно взятого субъекта.

Предлагая свой вариант решения проблемы симметрии/асимметрии федеративных отношений, считаем необходимым, прежде всего, подчеркнуть опасность для будущего федерации нормативного закрепления сложившейся асимметричности. Как нам представляется, признание субъектов неравноправными в нынешней ситуации предельно обострит политические отношения как между субъектами, так и между «ущемленными» субъектами и федеральным центром, что спровоцирует в итоге рост дезинтеграционных тенденций и сепаратистских настроений внутри федерации.

Устраняя асимметрию федерации, мы приближаемся к ключевым целям российской государственности на современном этапе:

Первое. Сохранить Россию как единое государство.

Второе. Преодолеть социально-экономический кризис, в котором российское общество находится на протяжении последнего десятилетия.

Достижение указанных целей следует проводить только через комплексную реформу федеративных отношений. Именно федерализм представляет собой каркас российской государственности, от состояния которого зависит решение стоящих перед государством задач.

Задачей построения базовой модели нового российского федерализма, таким образом, становится преодоление разрыва между формальным конституционно-правовым равенством субъектов федерации и существующими различиями в экономическом и природно-ресурсном потенциале, структуре экономики и отношений собственности, финансово-бюджетных возможностях, сложившейся ситуации в области социального развития, занятости и тому подобное. Такая задача потребует комплексной реструктуризации федеративных отношений в стране с неизбежным изменением субъектной структуры федерации [5].

На наш взгляд, осуществление поставленной задачи необходимо вести одновременно двумя путями:

во-первых, развитием нормативно-правовой базы, обеспечивающей равенство статуса субъектов российской федерации;

во-вторых, созданием объективных предпосылок для равномерного социально-экономического развития субъектов через трансформацию федеративных отношений на основе критерия экономической самодостаточности субъектов.

При этом у нас есть все научно подкрепленные основания полагать, что подобный комплексный подход неизбежно приведет к главной цели *нового федерализма*

как системы государственного устройства Российской Федерации – созданию политической инфраструктуры для устойчивого социально-экономического развития страны.

Потребность инфраструктурного обеспечения возможности социально-экономического развития приводит к необходимости постановки во главу угла именно экономического критерия при формировании структурных оснований системы нового федерализма. Это, в свою очередь, означает, что *базисный элемент федерализма – регион нового типа – субъект федерации* должен, прежде всего, отвечать требованиям экономической самодостаточности при вхождении в систему нового российского федерализма. Поэтому *основным системным критерием для выделения региона нового типа – субъекта в составе федерации следует считать экономическую самодостаточность субъекта федерации.*

Под экономической самодостаточностью региона нового типа – субъекта федерации мы понимаем меру способности данного региона принять на себя всю полноту ответственности, которая связана с обладанием статуса субъекта федерации. Ключевой характеристикой, позволяющей делать вывод об экономической самодостаточности того или иного региона, является, полагаем, финансово-бюджетная бездотационность.

Следовательно, ближайшей экономической задачей в процессе построения нового федерализма должна стать трансформация системы федеративных отношений таким образом, чтобы исключить дотирование регионов из федерального бюджета. Однако опыт 1990-х гг. показал, что переход к бездотационности субъектов недостижим в настоящей структуре федерации с опорой на существующие субъекты. Основной причиной служит органический и не устранимый без коренной ломки всей структуры недостаток асимметричной федерации, а именно – построение субъектов на основе «случайных исторически сложившихся» критериев без учета экономической целесообразности и, тем более, тех социально-экономических изменений, которые произошли за последнее десятилетие.

Логика развития социально-экономической структуры российского общества (оставим пока за скобками вопросы политические) со всей очевидностью подводит нас к необходимости преобразования системы федеративных отношений на основе критерия экономической целесообразности.

Цель нового федерализма как системы государственного устройства Российской Федерации – создание условий для экономического развития страны и повышения жизненного уровня граждан как основной задачи социально-экономического развития конкретного региона.

К сожалению, приходится констатировать что в процессе происходящего реформирования федеративных отношений их развитие пошло по другому пути.

Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» продолжила тенденцию к перераспределению источников бюджетных доходов в пользу федерального центра, параллельно тем самым проводя курс на реальное ослабление регионов через искусственное снижение их бюджетной обеспеченности [6].

В перспективе неизбежным следствием увеличения диспропорций в социально-экономическом развитии регионов может стать углубление асимметричного характера российского федерализма и окончательное закрепление его фантомной природы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2002.
2. Добрынин Н. М. Новый российский федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Сибирская издательская фирма «Наука» РАН, 2003. 468 с.
3. Добрынин Н. М. Новый российский федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Сибирская издательская фирма «Наука» РАН, 2003. 468 с.
4. Валентей С. Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм. 1999. № 1.
5. Добрынин Н. М. Новый российский федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Сибирская издательская фирма «Наука» РАН, 2003. 468 с.
6. Текст федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» можно найти на сайте <http://www.systema.ru>

Олеся Анатольевна ЯКОВЕНКО –
аспирантка кафедры административного
и финансового права
Института государства и права

**Государственная регистрация
юридических лиц
России и Великобритании.
Сравнительно-правовой анализ**

УДК 347.19(470+571)+347.19(410)

АННОТАЦИЯ. В статье приводится анализ процесса государственной регистрации юридических лиц России и Великобритании.

The author analyses the process of public registration of the juridical persons in Russia and Great Britain.

Государственная регистрация юридических лиц – акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также иных сведений о юридических лицах, в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» от 8 августа 2001 года №129-ФЗ.

Государственная регистрация юридических лиц установлена в интересах государства и общества, а также в целях охраны прав и законных интересов субъектов гражданского оборота. Именно государственная регистрация имеет правоустанавливающее значение как юридический факт, на основании и с момента совершения которого юридическое лицо считается созданным.