

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М В ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Гордеева Милена Михайловна

**СТОЛИЦА ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА
В СИСТЕМЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ «ЦЕНТР – РЕГИОНЫ»:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ
ЗАРУБЕЖНОГО И РОССИЙСКОГО ОПЫТА**

Специальность 23 00 02 –
Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



**Москва
2008**

Диссертация выполнена на кафедре мировой и российской политики
философского факультета МГУ имени М В Ломоносова

Научный руководитель

доктор юридических наук,
профессор Заславский С Е

Официальные оппоненты

доктор политических наук,
профессор Попов А.В

кандидат политических наук
Петрова Е В

Ведущая организация

Современная гуманитарная академия,
кафедра мировой политики и
международных отношений

Защита состоится «2» апреля 2008 г в 16 часов 20 минут на заседании
Диссертационного совета Д 501 001 47 по политическим наукам при
Московском государственном университете имени М В Ломоносова по адресу
119991, Москва, Ломоносовский проспект, д 27, корпус 4, философский
факультет, аудитория ГБЧ

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки
МГУ имени М В Ломоносова (МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан «1» марта 2008 г

Ученый секретарь

Диссертационного совета,
кандидат политических наук, доцент



А В Федякин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема определения места и роли столицы государства в контексте становления российской модели федеративных отношений является актуальной как в теоретико-методологическом, так и в прикладном отношении. Уникальность и сложность российского демократического опыта состоит не только в стартовых условиях и масштабах одновременного создания дееспособной рыночной экономики, реформирования политической сферы страны с огромной территорией и сложным этническим составом населения, но и в необходимости поиска новых форм и механизмов взаимоотношений между федеральным Центром и регионами, в формировании устойчивой и эффективной федерации. В процессе перехода от фактически унитарного устройства советского типа к подлинно федеративной модели, включающей в себя комплекс политических, экономических, социальных и иных процессов, особую роль имеет и решение вопросов, связанных с положением столицы федеративного государства: определением ее политико-правового статуса, выстраиванием взаимоотношений между федеральными и региональными органами государственной власти в связи с осуществлением столичных функций, особенностями организации местного самоуправления в городе и т. д.

В последние годы современная отечественная модель федерализма значительно эволюционировала в своем развитии, претерпев изменения в части механизмов законодательного распределения полномочий по вопросам совместного ведения органов государственной власти, фактического отказа от практики заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, а также в части изменения федеративного устройства, сокращения числа субъектов Российской Федерации. В то же время, разностатусное федеративное устройство современной России есть в значительной мере наследие советского прошлого, сохраняющегося, пусть и в модифицированном виде, вплоть до настоящего времени. Российское общество, хотя и декларировало в Конституции 1993 г. федерацию в качестве формы своего государственного устройства, однако пока не выработало целостной концепции создания устойчивой федеративной модели. Данное положение обусловлено широким спектром обстоятельств, наиболее существенные из которых связаны с пока еще непродолжительным опытом внедрения принципов федерализма в

российскую политическую практику, далекими от благоприятных социально-экономическими условиями, и – что немаловажно – объективным неравенством различных территорий нашей страны и вытекающей из этого невозможностью формирования федеральным Центром одинаковой для всех регионов системы взаимоотношений

Особенно заметны неравные условия существования и развития подавляющей части субъектов Российской Федерации и ее столицы – города Москвы. Ни для кого не секрет, что Москва как территориальное образование уже довольно давно функционирует в режиме «государства в государстве», захватившего главенство во всех сферах жизни российского общества и не желающего делить с кем бы то ни было пальму первенства. Москва – главный город России, крупнейший по численности населения и площади занимаемой территории. Москва – главный узел экономических связей, центральная политическая арена страны, ключевая культурная площадка. Здесь сосредоточены резиденции высших органов власти государства, представительства зарубежных стран и международных организаций, общероссийские и транснациональные экономические структуры, многоотраслевые промышленные предприятия, ведущие образовательные и научно-исследовательские учреждения.

Насколько допустимы подобные дисбалансы в развитии столицы и провинции, можно ли в качестве критериев использовать зарубежный опыт? Есть ли необходимость в рассредоточении столичных функций с целью подъема отдаленных регионов страны, преодоления их отсталости, выравнивания экономических потенциалов различных групп субъектов Федерации? Может ли возвышение Москвы и ее региональной элиты над всей Россией нести в себе угрозу общегосударственным интересам? На эти и многие другие вопросы, к сожалению, даются пока очень разные ответы. Разнятся и прогнозы относительно перспектив институционализации федерализма в России. нынешнее транзитное состояние генерирует условия как для дальнейшего развития федеративных институтов и процессов, так и для их имитации или упразднения.

Все это делает исследование проблематики, связанной с развитием федеративных отношений вообще и в России в частности, а также поиском в них адекватного места для государственной столицы, особенно актуальным. Сегодня поиск оптимальной модели федеративных отношений ведется по ряду

направлений, в числе которых разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, выстраивание эффективной модели организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и определение порядка их формирования; разработка механизмов, позволяющих обеспечить контроль Центра за политическими процессами в российских регионах. Вместе с тем, вопросы, касающиеся положения и статуса столицы в системе взаимоотношений между Центром и регионами, чаще всего остаются разработанными недостаточно.

Степень научной разработанности проблемы. Одним из первых авторов, затронувших проблемы федерализма, считается Й Альтузиус, в своем трактате «Политика» (1603 г.) разработавший федеративную концепцию народного суверенитета¹. Идеи, которые позже вошли в теорию федерализма, разрабатывались такими авторами, как О Бауер, Г Вайтц, С Гербер, Г Еллинек, Л Гуго, П Лабанд, Г Лейбниц, Р Моль, П Пюттер, С Пуффендорф, К Реннер, Г Шульц² и др.

Одной из базовых работ о федерализме является эссе «Федералист», написанное «отцами-основателями» США Дж Джеем, А Гамильтоном и Дж. Мэдисоном³. Особую ценность этому труду придает то обстоятельство, что его идеи были воплощены в Конституции США 1787 г. Подробный анализ американского федерализма, воспринимаемого многими исследователями в качестве эталона, представлен в работах Д Вебстера, Дж Кэлхуна, У Роула, Дж Таккера⁴ и др.

В разработке теоретических основ федерализма среди зарубежных исследователей особенно преуспели С Бир, М Гродзинс, Т Дай, И Дючесек, Т Конлан, В Остром, У Райкер, Р Уоттс, К Уэир, Т Фрэнк, Д Циммерман, Дж. Элейзер⁵ и др.

¹ История средних веков М., 1990

² Александренко Г.В. Буржуазный федерализм. Критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма. Киев, 1962

³ Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Пер. с англ. / Под ред. Н.Н. Яковлева. М.: Прогресс-Литреа, 1993

⁴ См. Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993

⁵ См. Beer S.H. Federalism, Nationalism and Democracy in America // The American Political Science Review Vol 72 March, 1978 № 1, Grodzins M. The Federal System 1960, Dye T. American Federalism. Competition among Governments Lexington (Mass.), Toronto, 1990, Duchacek J. Comparative federalism. The Territorial dimension of politics Lanham etc, 1987, Conlan T. New federalism. Intergovernmental reform from Nixon to Reagan. Washington, 1988, Riker W. Federalism. Origin, Operation, Significance Boston, Toronto, 1964, Watts R. Comparing Federal Systems Kingston, Ont. McGill-Queen's University Press, 1999, Wheare K. Federal Government New York – London Oxford University Press, 1947, Frank Th. Why federations fail. An inquiry into the requisites for successful federalism New

Централизация политической системы в Российской империи не способствовала развитию идей федерализма в отечественной науке и практике. Хотя некоторые федералистские концепции и получили распространение в истории российской политической мысли, согласно Н Цимбаеву, «оставаясь в рамках серьезной научной традиции, говорить о давних исторических корнях российского федерализма не приходится, как не приходится говорить об особой склонности к «федерализму» восточнославянских племен»⁶

Споры о сущности и моделях федерализма в России возникли только в XIX в. Среди отечественных мыслителей, затрагивавших проблематику федерализма, стоит отметить Н Алексеева, М Бакунина, П Борисова, Г Вернадского, А Герцена, А Градовского, Л Гумилева, Н Данилевского, М Драгоманова, И Ильина, Н Карамзина, Н Костомарова, П Кропоткина, В Ламанского, К Леонтьева, Н Муравьева, П. Пестеля, Г Потанина, А Радищева, П Савицкого, В Семенова-Тян-Шанского, С Соловьева, Н Трубецкого, А Хомякова, Н Чернышевского, Б Чичерина, А Щапова, Н Ядринцева⁷ и др. В истории российской политической мысли разработка проблем федерализма традиционно осуществлялась как часть более общей задачи. Фактически первая попытка фундаментального исследования различных теоретических аспектов собственно федерализма была предпринята А Яценко в XX в.⁸

Традиционно в отечественных публикациях проблематика федерализма наиболее основательно изучалась представителями юридической науки, что обусловило повышенное внимание к конституционно-правовым аспектам федерализма. В условиях демократических преобразований 1990-х гг. в России интерес представителей политической науки был, в основном, обращен на такие вопросы федерализма, как разграничение полномочий, а также экономические и этнополитические аспекты взаимоотношений федерального Центра и субъектов РФ.

York: New York University Press, 1968; *Zimmerman J. Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. Leicester – London: Leicester University Press, 1992; *Elazar D. Exploring Federalism*. Tuscaloosa, 1987.

⁶ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). Учеб. пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000.

⁷ См. *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерализм в истории России. В 3-х кн. М., 1992-1993; *Валентей С.Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998; Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX вв. Отв. ред. С. Бертолисси, А.Н. Сахаров. М., 2000; Освободительное движение и общественная мысль в России XIX в. М., 1991; Русская социально-политическая мысль X – начала XX века. Антология в 5 т. / Под общ. ред. Е.Н. Мошелкова. М., 2006; и др.

⁸ *Яценко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

Помимо изучения особенностей общероссийских реалий данных взаимоотношений, определенный опыт был накоплен в деле анализа организации власти и местного самоуправления в конкретном субъекте РФ – городе Москве. Специфика структуры столичных органов власти и управления, условия их становления и эволюции, особенности взаимоотношений муниципальных органов и городских управленческих структур – эти и некоторые другие вопросы поднимались в работах В В Бакушева, А М Брячихина, В И Голованова, А А Замотаева, В Б Зотова, А И Попова, В А Сивицкого, В В Таболина и других авторов⁹. Особого внимания заслуживает работу «Государственная власть и местное самоуправление в Москве», весьма подробно освещающую вопросы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в столице¹⁰. Также отдельно можно выделить исследование Д А Левчика, который на большом эмпирическом материале дал анализ генезиса и развития самоуправления в Москве как одной из альтернативных моделей демократических преобразований¹¹.

Проблематика, связанная с историей создания и теми или иными аспектами текущей жизнедеятельности столиц различных государств, в том числе столицы России города Москвы, оказывалась в фокусе внимания широкого спектра дисциплин (регионалистики¹², правоведения¹³, географии¹⁴, урбанистики¹⁵, искусствоведения¹⁶, архитектуры¹⁷, культурологии¹⁸ и т п), а

⁹ См. Бакушев В В, Ивановский В А, Молчанова Л А Государственное управление и самоуправление в России. Эволюция столичного опыта М, 1998, Брячихин А М Россия – город – власть (Москва факты, поиск, проблемы, становление) М, 1996, Голованов В И Управление и самоуправление в крупном городе теория, опыт, организация М, 1998, Замотаев А А Организация властных структур в городах федерального значения // Российская юстиция 1996, № 7, Зотов В Б Территориальное управление методология, теория, практика М, 1998, Попов А И Мегалполис как объект управления Анализ московского законодательства. М, 1998, Попов А И Московский мегаполис правовые аспекты управления М, 1998, Управление и самоуправление в крупном городе теория, опыт, организация М 1997, Сивицкий В А Система власти города Москвы // Конституционное право восточно-европейское обозрение 1998, № 1, Таболин В В Организационно-правовые основы местного самоуправления в крупных городах М, 1998, и др.

¹⁰ Государственная власть и местное самоуправления в Москве Учебное пособие / Под ред. С А Авакьяна М МГУ, 2001.

¹¹ Левчик Д А Комитеты общественного самоуправления в России (1994-2001) М, 2001.

¹² См., например Туrowsкий Р Ф Политическая регионалистика М, 2006.

¹³ См., например Бабурин С Н Территория государства правовые и геополитические проблемы М, 1997, Конституционное (государственное) право зарубежных стран Учебник В 4 т Отв. ред. Б А Страшун М, 1995.

¹⁴ См., например Бутков В И Экономическая и социальная география зарубежного мира и Российской Федерации Ростов-на-Дону, 2006, Ланто Г М География городов М Владос, 1997, Маршенин А В География Учебное пособие Тюмень, 2005, Проблемы этнической географии и культурного районирования Сборник научных статей Псковского отделения Русского географического общества Псков, 2004, и др.

¹⁵ См., например Компаративный анализ развития городских агломераций / Отв. ред. А Г Шеломенцев Ин-т экономики Уро РАН Екатеринбург, 2005, Пивоваров Ю Л Основы георурбанистики Урбанизация и городские системы М, 1999, Светлицкий Б Е Город в современном мире М Стройиздат, 1978, и др.

также становилась предметом ряда диссертационных исследований по политическим¹⁹, юридическим²⁰, экономическим²¹ наукам.

Вместе с тем, несмотря на определенное внимание представителей различных отраслей знания к данным темам и некоторые успехи в изучении особенностей становления и функционирования столиц современных государств вообще и столицы Российской Федерации в частности, остается еще целый ряд важных вопросов, требующих своей дальнейшей разработки, в том числе под политологическим углом зрения Это и исследование столицы государства как общественно-политического феномена, который пока малоизучен, и поиск оснований для разработки типологии столичных городов, все еще остающейся на периферии имеющихся разработок, и подбор инструментария для политологического анализа места и роли столицы в системе взаимоотношений «центр – регионы» в государствах с различными типами территориальной организации, прежде всего, федеративных

Данные обстоятельства обуславливают объект и предмет настоящего диссертационного исследования Его **объектом** является столица федеративного государства, **предметом** – основные факторы, принципы, механизмы, тенденции и формы участия столицы Российской Федерации города Москвы в системе взаимоотношений «Центр – регионы»

Целью работы является выявление специфики статуса города Москвы как столицы Российской Федерации, принципов и механизмов ее участия в формирующейся системе взаимоотношений «Центр – регионы», разработка на

¹⁶ См, например История искусства зарубежных стран В 2 т М, 1961-1963, История русского и советского искусства Учебное пособие / Под ред Д В Сарабянова Изд 2-е М, 1989, Янсон Х В, Янсон Э Ф Основы истории искусств СПб, 1996, и др

¹⁷ См, например Аркин Д Е Образы архитектуры и образы скульптуры М, 1990, Бирюкова Н В История архитектуры М Инфра-М, 2006, Васенина Л Ф Генеральный план города исходные данные, проект и реализация / Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет СПб, 2005, и др

¹⁸ См, например Джисвелегов А К Средневековые города в Западной Европе М, 2002, Каганский В Л Центр – провинция – периферия – граница Основные зоны культурного ландшафта // Культурный ландшафт вопросы теории и методологии исследования М – Смоленск СГУ, 1998, Сайко Э В Урбанизация в формировании социокультурного пространства М, 1999, и др

¹⁹ См Карманов С Н Районные управы как субъекты политико-властных отношений опыт, проблемы развития и управления Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук М, 1999, Рыбакова О А Становление и развитие системы местного самоуправления в г Москве Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук М, 2003, и др

²⁰ См Слепак В А Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук М, 1999, Шарандин Ю А Конституционно-правовые основы законотворчества субъектов Российской Федерации (на примере города Москвы) Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук М, 2000, и др

²¹ См Брячихин А М Реформирование социально-экономического управления в городском районе Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук М, 1994, Ресина В И Системное регулирование пространственного развития города Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук М, 1995, и др

основе полученных данных рекомендаций по оптимизации указанных взаимоотношений

Для реализации цели исследования представляется необходимым последовательно решить комплекс следующих **задач**

- проанализировать основные факторы формирования взаимоотношений «центр – регионы» в федеративных государствах, изучить основные модели региональной политики в условиях современного федерализма,

- исследовать основные трактовки понятия «столица государства» и сформулировать его политологическое определение, учитывающее специфику столицы государства как общественно-политического феномена,

- на базе анализа основных подходов к определению политико-правового статуса столиц федеративных государств выработать их комплексную типологию по наиболее значимым основаниям;

- выявить основные этапы эволюции взаимоотношений «Центр – регионы» в современной России, исследовать особенности политики федерального Центра в отношении Москвы как субъекта федерации,

- проанализировать политико-правовой статус города Москвы как столицы Российской Федерации и города федерального значения – субъекта Российской Федерации, дать комплексную оценку степени эффективности реализации столичных функций и действующей системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города Москвы

Теоретико-методологические основы исследования включают в себя системный, сравнительный, проблемный и другие общенаучные подходы, а также широкий спектр методов современной политологии, ее отдельных отраслей (прежде всего, политической географии, политической регионалистики, политической компаративистики) и ряда других смежных наук

Учитывая исходно комплексный, динамичный характер изучаемого материала, методологический фундамент диссертационного исследования составили принципы единства исторического и логического, восхождения от абстрактного к конкретному, всесторонности, реалистичности, объективности рассмотрения, целостности

Хотя работа не носит характер правового исследования, опора при ее осуществлении на юридический подход имеет существенное значение. Обладая

значительной эвристической ценностью, юридический подход, благодаря которому, в основном, сформировалась концептуальная схема региональных и локальных политических исследований, позволяет осуществить анализ нормативно-правовых условий деятельности региональных органов власти и управления, способствует пониманию природы данного феномена

Институциональный подход в существенной мере дополняет юридический в том отношении, что благодаря ему обращается внимание и на неформальные институты, так или иначе участвующие в политических процессах разного уровня, включая, прежде всего, общенациональный и региональный

Важной составляющей теоретико-методологической базы диссертационного исследования стали новые научные парадигмы анализа федеративных отношений и региональной политики современных государств. Особое место в работе занимают положения общей теории и практики федерализма, концепции современного гражданского общества, теории местного самоуправления

При исследовании основных этапов эволюции взаимоотношений «Центр – регионы» в современной России, а также особенностей политики федерального Центра в отношении Москвы автор опиралась на результаты исследований крупнейших представителей политологической, философской, правовой и социологической мысли, использовала труды российских и зарубежных ученых

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Выступая как исторически сформировавшийся или специально созданный центр политической и административно-управленческой жизни, столица государства характеризуется особым статусом, обусловленным местопребыванием на ее территории высших органов государственной власти и проявляющимся в специфическом характере отношений с иными составными частями государства, многоуровневой и интенсивной динамике властных отношений. Будучи частью политического пространства страны, столица государства выступает субъектом общенациональных и региональных (субнациональных) политических процессов, при этом ее деятельность является результатом интеграции всего многообразия практик элитных и массовых политических, экономических и культурных акторов, предопределяющих

количественные и качественные характеристики этого пространства и задающих логику его развития

2 В условиях федерации взаимоотношения между столицей и иными частями, образующими территориально-политическое устройство государства, неизбежно предполагают решение вопроса об определении уровня политико-правовой субъектности, определении объема полномочий столичного города и степени самостоятельности его управленческих структур. Во многообразии подходов к определению политико-правового статуса столиц современных федеративных государств в системе взаимоотношений «центр – регионы» можно выделить три его основные разновидности: 1) столица как самостоятельный субъект федерации, 2) столица как особая городская территория или часть города, находящаяся в непосредственном подчинении федеральному центру (федеральная территория) и не являющаяся субъектом федерации, 3) столица как административно-территориальное образование, являющееся составной частью субъекта федерации и находящееся в подчинении его властных структур. В российских условиях статус города Москвы эволюционировал от положения административно-территориального образования до статуса субъекта Российской Федерации, равноправного с иными субъектами во взаимоотношениях с государством как единым целым.

3 Сравнительный анализ российского и зарубежного опыта показывает, что столицы современных федеративных государств могут быть типологизированы на основе комплексных критериев, которые позволяют глубже раскрыть основные компоненты их политико-правового статуса, а также выявить взаимосвязь между статусными характеристиками и особенностями генезиса и эволюции столичных городов. Наиболее существенными из этих критериев являются следующие: 1) пути возникновения (получения) столичного статуса (города, ставшие столицами в процессе исторического развития конкретной страны и народа (исторические столицы); города, специально создававшиеся (построенные) для осуществления на их территории столичных функций (специально созданные столицы); города, получившие столичные функции или их часть вследствие перенесения этих функций из других городов, бывших до этого столицами (перенесенные столицы), 2) объем выполняемых столичных функций (всеобъемлющий, т.е. столица расположена в одном городе, тем самым федеративное государство является моноцентричным или моностоличным, частичный, т.е. столица

расположена в двух и более городах, тем самым федеративное государство является полицентричным или полистоличным), 3) пространственная конфигурация столичной территории (территория столицы может находиться в границах города, наделенного столичными функциями, выходить за его границы и включать в себя пригороды или же составлять часть территории города)

4 В России статус города Москвы одновременно сопряжен с необходимостью реализации на ее территории двух видов функций, связанных с осуществлением полномочий субъекта Российской Федерации и столицы государства. При этом если содержание указанных функций и формат их реализации де-юре предметно разграничены, то в реальной практике различные формы взаимоотношений между федеральным Центром и Москвой тесно переплетаются, что требует особой точности в определении порядка и процедур согласования, обсуждения и принятия политических решений. Наряду с этим, наделение города Москвы статусом столицы РФ не связано с наличием у него прав субъекта Федерации, обладание этими конституционно-правовыми статусами осуществляется вне формально-юридической взаимозависимости, хотя политически подобная взаимозависимость имеет место.

5 Задачи развития федеративных отношений, осуществления в России эффективной и адекватной современным вызовам региональной политики неизбежно будут сопровождаться переосмыслением места и роли Москвы как столицы государства. В условиях, когда весьма устойчивым в сознании подавляющего большинства россиян является восприятие Москвы как города, статус которого неоправданно высок в сравнении с другими субъектами РФ, что увеличивает и без того ярко выраженную неравномерность развития отдельных частей страны, нельзя исключать политических инициатив по изменению местопребывания столицы России с сохранением у города Москвы статуса субъекта РФ или по утрате городом Москвой статуса субъекта РФ при сохранении за ней как за населенным пунктом статуса столицы государства. Другим сценарием развития событий может стать предметное раскрытие в действующем законодательстве конституционного статуса города федерального значения, которым наделены Москва и Санкт-Петербург, что в контексте политико-культурной традиции соперничества «двух столиц» создает предпосылки для постановки вопроса о децентрализации части столичных

функций с возможным переносом месторасположения отдельных федеральных органов государственной власти в «северную столицу»

6 В последние годы политика федерального Центра по отношению к городу Москве претерпела определенные изменения, которые вписываются в логику эволюции взаимоотношений «Центр – регионы» в современной России, имеющей ярко выраженную централизаторскую направленность и ориентированную на построение единой вертикали исполнительной власти. Вместе с тем, в силу имеющегося у нее политического, экономического и социокультурного потенциала, Москва по-прежнему продолжает играть заметную роль в общероссийском политическом процессе, а ее региональная элита активно интегрируется – как самостоятельно, так и по воле федерального Центра – в общероссийские и региональные управленческие и общественно-политические структуры.

Научная новизна диссертации определяется рядом особенностей, которые не были обнаружены в существующих исследованиях по сходной тематике. Они заключаются в следующем:

- впервые в диссертационном исследовании по политическим наукам поставлена проблема комплексного политологического исследования столицы государства, включающая, в том числе, вопросы ее осмысления как общественно-политического феномена, поиск оснований для разработки типологии столичных городов, подбор инструментария для политологического анализа места и роли столицы в системе взаимоотношений «центр – регионы» в государствах с различными типами территориальной организации, прежде всего, федеративных,

- на основе комплексного анализа основных подходов к осмыслению столицы государства уточнены и конкретизированы ее сущностные черты как общественно-политического феномена и объекта политологического исследования,

- на базе политико-компаративного анализа практических подходов к определению политико-правового статуса столиц современных федеративных государств выделены его основные модели, раскрывающие место столицы в системе взаимоотношений «центр – регионы»,

- на основе обобщения исторического опыта и современной общественно-политической практики формирования и развития столиц федеративных

государств предложена их комплексная типология по наиболее значимым основаниям,

- с помощью выявления основных этапов эволюции взаимоотношений «Центр – регионы» в современной России исследованы специфика политики федерального Центра в отношении Москвы, особенности разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти на ее территории

Практическая значимость работы заключается в том, что она, во-первых, может способствовать политической и правовой институционализации основных форм взаимоотношений столиц федеративных государств и федерального Центра, в том числе Москвы и Российской Федерации, а во-вторых, еще более привлечь внимание ученых и практиков к одной из актуальнейших проблем, какой является проблема функционирования столиц государств в условиях современного федерализма, послужить новым импульсом для ее разносторонних исследований

Основные выводы и положения, обоснованные в диссертации, могут быть использованы при подготовке в представительных органах власти законопроектов, относящихся к уточнению политико-правового статуса столичных городов, для выработки государственной политики в отношении столиц, в определении партиями, общественными организациями позиций по вопросу о роли Москвы в политической жизни России, для корректировки форм и методов ее политического участия, в общенациональных делах, в учебном процессе при подготовки государственных служащих и других специалистов соответствующего профиля и т д

Апробация диссертационного исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры мировой и российской политики философского факультета МГУ имени М В Ломоносова и рекомендована к защите

По теме диссертации автором сделан доклад на XIV Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (11-14 апреля 2007 г , г Москва)

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора

Структура работы Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы, выявляется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, а также цели и задачи исследования, формулируется научная новизна работы и выносимые на защиту положения, раскрываются теоретические и методологические основы исследования, определяется теоретическое и практическое значение диссертации

Первая глава «Теоретико-методологические основы политологического анализа взаимоотношений «центр – регионы» в федеративных государствах» состоит из двух параграфов

В *первом параграфе* взаимоотношения «центр – регионы» в федеративных государствах рассматриваются как исследовательская задача политической науки

Отмечается, что под федерализмом подразумевается тип политико-территориального устройства, который предполагает широкое применение принципов децентрализации властных полномочий, закрепленных в общегосударственном законодательстве Реальный федерализм является весьма динамичной формой, гибкость которой имеет особую важность для государств со сложным внутренним устройством, обусловленным их территориальными, этническими, социально-культурными и иными особенностями Более того, многие ученые рассматривают федерализм в качестве переходной модели государственного устройства, занимающей свое место как в логической цепочке по укреплению государства (отдельные государства – федерация – унитарное государство), так и в цепочке, ведущей к его распаду (унитарное государство – федерация – отдельные государства)

Федеративная модель территориального устройства характеризуется наличием как минимум двух уровней власти и управления – федерального и регионального, между которыми существует сложная система взаимоотношений в рамках системы «центр – регионы» Как показывает практика федерализма, эти отношения конфликтны по своей природе, т.к. практически всегда регионы стремятся к определенной политической автономии, зависящей от своего уровня развития Субъекты федерации желают освоить определенную компетенцию, требуют определенное число «степеней свободы» Формами реализации этого стремления выступают достижение «внутренней» государственности с ограниченными формами суверенитета,

гражданства, государственными институтами, символикой и пр., развитие институтов региональной власти и их автономии от центра (в частности, через институт всенародных выборов), развитие регионального нормотворчества в рамках соответствующей компетенции, борьба за расширение компетенции

Для оптимизации системы взаимоотношений «центр – регионы» в конце XX в. в федеративных государствах мира начал активно использоваться принцип субсидиарности. В соответствии с ним на вышестоящий уровень управления передаются только те проблемы, для решения которых у нижестоящего уровня объективно не хватает ресурсов. Тем самым задействование принципа субсидиарности способствует поиску со стороны регионов резервов саморазвития, стимулирует формирование собственных стратегий и системообразующих связей в рамках всего государства.

В целом, стабильность в решении вопросов взаимодействия между федерацией и ее субъектами может быть достигнута лишь в том случае, когда принципы их осуществления исчерпывающим образом заложены в конституции и общенациональном законодательстве. От того, как разграничены предметы ведения между федерацией и ее субъектами, зависит роль, которую играют федеральный центр и субъекты федерации в федеративном государстве.

Во *втором параграфе* исследуются основные модели региональной политики в федеративных государствах.

Подчеркивается, что хотя в науке классическими принято считать концепции дуалистического, кооперативного, технократического и конкурентного федерализма²², практика развития федеративных отношений в различных странах мира гораздо разнообразнее данных концепций. Как показывает их сравнительный анализ, основными факторами, определяющими характер и направленность взаимоотношений в системе «центр – регионы», являются тип федерации, социополитические традиции, особенности политического режима, национального законодательства и правоприменительной практики, степень активности федеральной и региональных политических элит и лидеров.

В целом, характерные черты федерации напрямую зависят от типа региональной политики, проводимой федеральным центром. Региональная

²² См. Федерализм. Энциклопедия. М.: МГУ, 2000. С. 556-561, 564-577.

политика представляет собой одно из важнейших направлений внутренней политики государства, ее содержанием является разработка и реализация комплекса мер по государственному регулированию регионального развития в различных областях, включая политику, экономику и т.д. Региональная политика зависит от объективных особенностей государства, ее цели определяются категорией общегосударственного интереса. Чаще всего в числе последних – сохранение территориальной целостности государства, централизованный контроль над региональными властями и эффективный баланс в полномочиях и ресурсной базе федеральных и региональных властей, гармонизация отношений между регионами, государственное перераспределение ресурсов между регионами с целью сглаживания социального неравенства, порожденного географическими, демографическими и иными особенностями.

С учетом мероприятий, проводимых в рамках региональной политики, выделяют такие направления, как бюджетное (перераспределение между регионами государственных финансов), налоговое (установление системы налоговых платежей и льгот, определяющей налоговый режим региона), ценовое (государственное регулирование цен и тарифов с учетом регионального фактора), инвестиционное (меры по поддержанию инвестиционной активности в регионе и повышению его инвестиционной привлекательности), структурное (меры по поддержке и реструктуризации отраслей промышленности и отдельных предприятий), институциональное (система мер, связанных с приватизацией и взаимоотношением государства с частным собственником), социальное (мероприятия, направленные на обеспечение социальных гарантий населения, улучшение состояния окружающей среды и т.д.).

Вторая глава «Столица федеративного государства как объект политологических исследований» состоит из двух параграфов.

В *первом параграфе* на основе комплексного анализа основных подходов к категориальному осмыслению столицы государства уточняются и конкретизируются ее сущностные черты как общественно-политического феномена и объекта политологического исследования.

Особо отмечается, что на сегодняшний день проблематика, связанная с изучением политической, экономической, социальной, культурной, исторической, геополитической и т.д. роли столицы в жизни конкретной

страны, пока что не стала предметом масштабных и комплексных исследований вообще и различных отраслей политологического знания в частности. Вместе с тем, исследовательский интерес к данной проблематике актуализируется не только появлением столиц нового типа, являющихся прямым следствием современных реалий общественного развития (глобализации, информатизации, формирования единого экономического, политического, культурного и т.д. пространства), но и изменением характера традиционной столичности в ряде государств мира. Во-первых, во многих государствах, еще вчера числившихся в разряде слаборазвитых, стран «третьего», «четвертого» и т.п. миров, появились и продолжают появляться, неожиданно для многих наблюдателей, крупные столичные города с развитой инфраструктурой. Во-вторых, принципиально меняется характер самих столиц, они становятся своего рода городом-государством с большой степенью социальной общности. В-третьих, эти столицы активно включаются в систему столиц других государств.

Как показывает анализ, история многих столиц мира ясно и однозначно указывает на три взаимообусловленных фундаментальных фактора, определяющих их историческую судьбу, а также политическую, экономическую и социальную значимость. Во-первых, это пространственно-временной фактор, или, иначе, фактор выбора географического месторасположения и времени образования города. Во-вторых, это фактор сосредоточения здесь религиозной, духовной, нравственной, культурной жизни народа. И, в-третьих, это фактор сосредоточения в столице политической жизни страны.

Занимая определенное место физического пространства государства, столичный город является пространственно-ограниченной частью территории страны, сформировавшейся как целостное образование под влиянием различных факторов и характеризующейся своеобразием географического положения, природно-климатических, социально-экономических, политических и иных условий. Иными словами, столица государства является отдельным регионом страны, который обладает всеми чертами и характеристиками, свойственными другим регионам, и в то же время, в силу своей столичности, особым образом отличается от них.

Будучи частью политического пространства страны, столица государства выступает субъектом национальных и региональных (субнациональных) политических процессов, деятельность которого является результатом

интеграции всего многообразия практик элитных и массовых политических, экономических и культурных акторов. При этом последние нередко имеют своей целью формирование внутри страны и за ее пределами представления о столичном сегменте национального политического пространства как о центральном, сосредотачивающем в себе весь набор элементов и механизмов, которые определяют количественные и качественные характеристики этого пространства и задают логику его развития.

Во *втором параграфе* анализируются основные подходы к определению политико-правового статуса столиц в федеративных государствах.

Подчеркивается, что сравнительный анализ политико-правового режима федеративных государств, закреплённого в конституциях, иных нормативно-правовых актах, с одной стороны, а также комплексное политологическое исследование генезиса столичных городов и эволюции их статуса и функций в основных федеративных государствах мира, с другой стороны, позволяет сделать ряд выводов и обобщений.

Во-первых, все многообразие элементов политико-правового статуса столиц современных федеративных государств может быть сведено к трем его основным разновидностям, каждая из которых определяет объем полномочий столичного города и степень самостоятельности его управленческих структур, а тем самым – его место в системе взаимоотношений «центр – регионы». Данными разновидностями являются следующие модели политико-правового статуса столиц федеративных государств.

1) столица как самостоятельный субъект федерации, наделенный, аналогично всем остальным субъектам, объемом полномочий, которые осуществляются в соответствии с нормами конституции, иных правовых актов или договоров о разграничении полномочий между центральным правительством и правительствами субъектов. Такой статус имеют столицы Австрии (Вена), Бельгии (Брюссель), ОАЭ (Абу-Даби), России (Москва), ФРГ (Берлин), Швейцарии (Берн),

2) столица как особая городская территория или часть города, находящаяся в непосредственном подчинении федеральному центру (федеральная территория). Такой статус, предполагающий в том числе прямое назначение на должности руководителей городских управленческих структур и служб федеральными органами власти (как правило, главой государства) и полную подотчетность первым последним, имеют столицы подавляющего

большинства современных федеративных государств Аргентины (Буэнос-Айрес), Австралии (Канберра), Бразилии (Бразилиа), Венесуэлы (Каракас), Индии (Дели), Мексики (Мехико), США (Вашингтон) и ряд других;

3) столица как административно-территориальное (муниципальное) образование, являющееся составной частью субъекта федерации (как правило, его административным центром) и находящееся в подчинении его властных структур (нередко органы власти субъекта федерации и органы власти столичного города совпадают и формально-организационно, и персонально) Такой статус наблюдается у столиц Микронезии (Палинир), Танзании (Додома), Федерации Сент-Китс и Невис (Бастер)

Во-вторых, столицы современных федеративных государств могут быть типологизированы на основе комплексных критериев, которые позволяют глубже раскрыть основные компоненты их политико-правового статуса, а также выявить взаимосвязь между статусными характеристиками и особенностями генезиса и эволюции столичных городов Наиболее существенными критериями типологизации столиц современных федераций являются следующие

- по путям возникновения (получения) столичного статуса

1) города, ставшие столицами в процессе исторического развития конкретной страны и народа (исторические столицы),

2) города, специально создававшиеся (построенные) для осуществления на их территории столичных функций (специально созданные столицы),

3) города, получившие столичные функции или их часть вследствие перенесения этих функций из других городов, бывших до этого столицами (перенесенные столицы),

- по объему выполняемых столичных функций

1) всеобъемлющие столичные функции (столица расположена в одном городе, тем самым федеративное государство является моноцентричным или моностоличным),

2) частичные (распределенные) столичные функции (столица расположена в двух и более городах, тем самым федеративное государство является полицентричным или полистоличным),

- по пространственной конфигурации столичной территории

1) территория столицы находится в границах города, наделенного столичными функциями,

2) территория столицы выходит за границы города и включает в себя его пригороды,

3) территория столицы составляет часть (как правило, центральную) территории города

Третья глава «Столица Российской Федерации в системе взаимоотношений «Центр – регионы»» состоит из двух параграфов

В *первом параграфе* рассматриваются основные этапы эволюции взаимоотношений «Центр – регионы» в современной России

Отмечается, что динамика отношений «Центр – регионы» в современной России в значительной степени была задана исторической логикой этих отношений в СССР. Как известно, федеративная модель государственного устройства была принята еще в 1917 г., хотя на практике советский федерализм практически не существовал. Советская региональная политика была обусловлена такими факторами, как существование национально-территориальных автономий, дробность и сложность административно-территориального деления, особая роль КПСС, жесткая иерархия между центральными и региональными органами власти и др.

С начала 1990-х гг., согласно мнению ряда исследователей²³, произошел практически полный отказ федерального Центра от активного участия в региональной политике в обмен на лояльность глав исполнительной власти субъектов РФ. Анализ мероприятий в области государственного строительства в период президентства Б. Ельцина показывает, что особое внимание властей всех уровней было обращено на разграничение власти и предметов ведения, на поиск «формулы согласия» с помощью компромиссов. Эта политика во многом имела вынужденный характер и была обусловлена нехваткой политических ресурсов у федерального Центра, слабым и недостаточно эффективным использованием инструментов федерального вмешательства, несмотря на многочисленные факты нарушения федерального законодательства.

Практически сразу после избрания В. Путина Президентом РФ по его инициативе был принят ряд законодательных актов, призванных усилить контроль федерального Центра над региональными руководителями, а также политическими процессами в субъектах РФ, создать реально действующие механизмы отстранения от должностей представителей власти субъектов РФ.

²³ См. Гельман В.Я. Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. № 9.

(депутатов законодательных собраний и глав исполнительной власти) и руководителей местного самоуправления, изменить порядок формирования Совета Федерации РФ. В целом, за время президентства В. Путина федеративные отношения строились и продолжают строиться по двум основным направлениям: во-первых, политическое, экономическое и иное усиление федерального Центра относительно региональных властей, во-вторых, совершенствование и институционализация инструментов федерального вмешательства в дела регионов.

Таким образом, региональная политика в период с 1991 по 2007 гг. претерпела кардинальные изменения. Она эволюционировала от модели Б. Ельцина, обозначенной формулой «берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», до региональной политики В. Путина, имеющей ярко выраженную централизаторскую направленность, ядром которой является усиление института федерального вмешательства при одновременной диверсификации его форм.

Во *второй параграфе* исследуются особенности политики федерального Центра в отношении Москвы.

Подчеркивается, что сегодня, как и в прошлые эпохи, Москву по праву называют «государством в государстве». Москва в известном смысле — фактически государство, на территории которого размещена резиденция другого государства — Российской Федерации. Москва имеет почти все признаки государства, включая гражданство и визовый режим, силовые структуры, налоги, бюджет, внешнюю политику. В Москве совмещаются черты и структуры резиденции центральной власти, столицы ряда вложенных государств, центров нескольких узловых районов, с этими государствами не совпадающих, собственно города, ядра крупной промышленно-городской агломерации, региона (субъекта Федерации). Очевидно, что во многих отношениях Москва не уместается в своих официальных границах, но в ряде важных отношений Москва (как город) гораздо уже своих официальных границ: подавляющая часть территории не выполняет функций центрального места.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить ряд основных элементов политико-правового статуса субъекта Российской Федерации, к числу которых относятся территория, наличие предметов ведения субъекта Федерации и предметов совместного ведения Федерации и

субъекта, система организации власти, в частности, система государственных органов, представительство субъекта Федерации в федеральных органах государственной власти (прежде всего в Совете Федерации), система нормативных правовых актов субъекта Федерации, наличие государственной собственности субъекта, бюджета и системы региональных налогов и сборов, административно-территориальное деление, наличие государственной символики и административного центра (столицы) Москва обладает всеми перечисленными элементами политико-правового статуса субъекта Российской Федерации, за исключением административного центра

Подобного рода обстоятельства в последнее время во многом способствовали усилению особого статуса Москвы, однако данная тенденция, при всех ее очевидных «плюсах» для московской региональной элиты и рядовых москвичей, является объективной помехой для становления и развития в России эффективных отношений между федеральным Центром и периферией. Важно также учитывать сложившуюся в последнее время общественную психологию, имея в виду распространенность предубеждения против Москвы как города, статус которого и так достаточно высок в сравнении с другими субъектами РФ. В сложившихся условиях любая попытка усилить потенциал Москвы, закрепить за ней дополнительные привилегии увеличит неравномерность развития отдельных частей страны.

Данный тезис в последнее время находит все большее понимание среди представителей федеральной политической элиты. Об усилении на уровне федерального Центра тенденции к снижению «монополии на столичность» Москвы, деконцентрации и переориентации направленных на нее практически всех ресурсных потоков страны свидетельствуют события последних лет в частности, победа России в борьбе за право проведения зимних Олимпийских игр 2014 г в городе Сочи (это особенно показательно на фоне проигрыша Москвы, так и не ставшей столицей летней Олимпиады 2012 г), принятие законодательства, регламентирующего игорный бизнес (в соответствии с ним, все игорные заведения России будут сосредоточены в четырех специально созданных центрах, ни один из которых не является географически близким к Москве), весьма жесткая постановка В. Путиным на заседании Государственного совета 26 декабря 2006 г задачи создания эффективной и отражающей современные реалии концепции региональной политики России, направленной в том числе на сохранение культурного многообразия коренных

народов и развитие экономического потенциала отдаленных территорий, подписание Президентом РФ 27 января 2007 г указа о создании государственной комиссии по развитию Дальнего Востока, а также намерение принять саммит государств-членов Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) 2012 г в городе Владивостоке

В целом, политика федерального Центра по отношению к городу Москве претерпела определенные изменения, которые вписываются в логику эволюции взаимоотношений «Центр – регионы» в современной России. Если в 90-е гг XX в Москва играла самостоятельную роль, нередко находясь в оппозиции федеральному Центру и пытаясь противостоять ему (апогеем этого стало противостояние президентской команды и группировки Ю Лужкова в 1999 г), то, начиная с 2000 г, федеральное и столичное правительства установили между собой конструктивный диалог. И хотя в результате реформы федеративных отношений самостоятельность всех субъектов РФ заметно уменьшилась, Москва по-прежнему продолжает играть заметную роль в общероссийском политическом процессе, а ее региональная элита активно интегрируется – как самостоятельно, так и по воле федерального Центра – в общероссийские и региональные управленческие и общественно-политические структуры. Так, мэр Москвы Ю М Лужков является сопредседателем Высшего Совета Всероссийской политической партии «Единая Россия»; избранный в 2003 г по Медведевскому одномандатному округу г Москвы депутатом Государственной Думы Г В Боос был назначен губернатором Калининградской области, а победивший в Преображенском избирательном округе А Д Жуков – в Правительство РФ, где в настоящее время занимает должность вице-премьера, работавший долгое время вице-мэром Москвы В П Шанцев стал губернатором Нижегородской области, а заместитель мэра Москвы М.А. Мень – губернатором Ивановской области.

В **Заключении** подводятся итоги проведенной работы, формулируются основные выводы и намечаются контуры предполагаемых дальнейших исследований по данной проблематике.

По теме диссертации **опубликованы** следующие работы

1 Гордеева ММ Взаимоотношения «Центр – регионы» в федеративных государствах как исследовательская задача современной науки // Ученый совет 2006, № 5 С 52-61 – 0,8 п л

2 *Гордеева ММ* Проблемы совершенствования федеративных отношений в современной России // Вестник Московского университета Серия 12 Политические науки 2006, № 6 С 62-63 – 0,1 п л

3 *Гордеева ММ* Реформирование федеративных отношений и статус столицы в современной России // Материалы XIV Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» Том IV М МГУ, 2007 С 152-153 – 0,1 п л

4 *Гордеева ММ* Основные характеристики региональных политических процессов в современной России // Аспекты Сборник статей по философским проблемам истории и современности. Вып V М, 2008 – 0,8 п л (В печати)

5 *Гордеева ММ* Столица федеративного государства в системе взаимоотношений «центр – регионы» политологический анализ зарубежного и российского опыта // Вестник Московского университета Серия 12 Политические науки 2008, № 3 – 0,2 п л (В печати)

Отпечатано в копицентре «СТ ПРИНТ»
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус
www.stprint.ru e-mail zakaz@stprint.ru тел 939-33-38
Тираж 100 экз Подписано в печать 26 02 2008 г