

На правах рукописи

Кадеров Мухаммет Хамматович



004600417

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ
СО СТРАНАМИ БЛИЖНЕГО И ДАЛЬНОГО ЗАРУБЕЖЬЯ**

Специальность 23.00.02 –
Политические институты, процессы и технологии

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2010

1 АПР 2010

Работа выполнена на кафедре Политологии и права
Московского государственного областного университета

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Сейранян Фридрих Гайкович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Пирогов Александр Иванович

кандидат политических наук, доцент
Ларионов Александр Владимирович

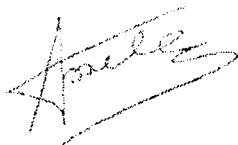
Ведущая организация: Московский городской университет
управления Правительства Москвы

Защита состоится 6 апреля 2010 года в 15 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д.212.155.14 по политическим наукам при Московском государственном областном университете по адресу: г. Москва, ул. Фридриха Энгельса, д.21а, ауд. 305.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного областного университета (г. Москва, ул. Радио, д.10а).

Автореферат разослан « 3 » апр 2010 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета



А.В. Абрамов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Возросшие за последние годы политические и социально-экономические связи Правительства Москвы стали важной составляющей взаимоотношений Российской Федерации со странами ближнего и дальнего зарубежья.

В условиях становления демократического государства и гражданского общества возникают новые формы и направления взаимодействия Правительства Москвы с зарубежными странами. Это взаимодействие создает новые условия и предоставляет новые возможности как для раскрытия социально-политического и экономического потенциала города, так и для позитивного воздействия на развитие института Правительства Москвы в целом.

Актуальность исследования основных направлений и тенденций развития политики Правительства Москвы по взаимодействию со странами дальнего и ближнего зарубежья обусловлена следующими обстоятельствами:

Во-первых, в конце XX в. – начале XXI вв. всё больше усиливается взаимозависимость и взаимосвязанность стран в политической, экономической и культурной сферах жизнедеятельности общества. Эта тенденция наблюдается на разных уровнях, в том числе и на уровне институтов исполнительной власти субъектов федерации, могущих сотрудничать с иностранными партнерами в областях, отнесенных к их (субъектам) ведению. Не будет большим преувеличением заметить, что эффективная политика по отношению к зарубежным странам, проводимая институтами московской власти, предопределяет успехи социально-политического и экономического развития современной России в целом.

Во-вторых, Москва одна из первых в России вышла из тяжелого политического и социально-экономического кризиса 1990-х гг., что позволило городу сосредоточить в своих руках политические и экономические рычаги для интенсивного взаимодействия со странами ближнего и дальнего зарубежья. Тем самым, столица раньше других

субъектов РФ, начала накапливать опыт сотрудничества с зарубежными партнерами и федеральным центром по вопросам политико-правового регулирования данного сотрудничества. Изучение московского опыта, несомненно, важно для отлаживания механизма межинституционального взаимодействия и совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей этот вопрос.

В-третьих, актуальность исследования обусловлена тем значительным местом, которое занимает Москва в системе отношений Российской Федерации с зарубежными странами. С течением времени взаимоотношения Правительства Москвы с институтами других государств охватывают всё более широкий спектр жизни города, тем самым, изменяя положение больших групп людей. Таким образом, возникает необходимость осмысления основных направлений и тенденций развития деятельности Правительства Москвы как политологической проблемы.

Актуальность рассматриваемой проблемы связана также со **степенью ее разработанности** в научной литературе.

В значительной мере тема исследования является новой для отечественной политологии, так как только в начале 90-х гг. в XX в. Правительство Москвы в связи с коренными преобразованиями в стране приобрело большую самостоятельность и начало выходить на международную арену в качестве политического актора. Тем не менее, некоторые вопросы развития политики Правительства Москвы по отношению к странам ближнего и дальнего зарубежья попали в центр внимания исследователей.

Комплексный характер данного исследования обусловил привлечение разнообразной литературы.

Характеристика Правительства Москвы как властного института заставила диссертанта обратиться к литературе, посвященной политическим институтам. В данных трудах раскрываются разные подходы к деятельности политических (прежде всего, государственных) институтов и всесторонне

рассматриваются отношения между парламентом, правительством, судебной системой и гражданским обществом¹.

Особую ценность в данной группе работ имеет литература, посвященная институтам исполнительной власти России. В этих работах анализируется современное положение федеральной и региональной исполнительной власти, принципы её формирования и функционирования в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. Большое внимание авторы уделяют месту и роли органов исполнительной власти в функционировании российской политической системы².

¹ См., например: Политические институты на рубеже тысячелетий XX в. – XXI в. / Под ред. Борисюк В.И. и др. Дубна, 2001; Атнагулов Р.М. Политические институты: теоретико-методологический аспект: дис. ... канд. пол. наук. Казань, 2002; Епархина О.В. Политические процессы и политические институты в современной России в условиях изменяющейся структуры общества: дис. ... канд. пол. наук. Ярославль, 2004; Гусева М.Н. Политические институты в политической системе современной России: генезис, механизмы функционирования, тенденции: дис. ... канд. пол. наук. М., 2007; Политические институты и процессы в XXI веке: сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов / Под ред. Д.Е. Слизовского. М., 2008; Рыбаков А.В. Политические институты: проблемы теории и актуальная практика. М., 2009; Региональные политические институты в социально-экономическом и политическом развитии территорий: российская и зарубежная специфика: сб. науч. Трудов / Под ред. Д.Н. Нечасова. Воронеж, 2009.

² См.: Пилипенко С.Г. Органы исполнительной власти в системе местного самоуправления Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Саранск, 2002; Варламова Н.В. Российская Федерация и её субъекты: проблемы укрепления государственности. Монография, Саранск, 2003; Логинов О.В., Рязанов Н.М. Региональные органы государственной власти в России в условиях преобразования системы управления. Екатеринбург, 2003; Касаева Е.В. Информационная политика органов исполнительной власти современного мегаполиса: особенности ее формирования и реализации: На примере деятельности Правительства Москвы: дис. ... канд. пол. наук. М., 2004; Иванов А.С. Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления: дис. ... канд. пол. наук. Уфа, 2004; Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации / В.А. Зимин; Самарский гос. пед. ун-т, сарат. гос. ун-т. – Изд. 2-е, перераб. и доп. Самара, 2005; Герликовский Г.В., Кириллов Л.Г. Организационная структура исполнительной власти субъекта Федерации. Екатеринбург, 2006; Местные органы власти в политической системе: проблемы модернизации: под ред. М.В. Валуевой, Б.Г. Мухамеджанова М., 2007; Гончаров В.В. Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ / В.В. Гончаров. М., 2007; Колотева В.Г. Роль федеральных органов исполнительной власти в политической системе современной России (2000-2005 гг.): дис. канд. пол. наук. М., 2008; Алябьева Е.С. Региональная исполнительная власть в современной России: тенденции и противоречия: дис. ... канд. пол. наук. М., 2008; Куликов Н.А. Местное самоуправление и органы исполнительной власти в России: на опыте г. Москвы: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2009.

Однако большая часть исследований посвящена политическим институтам власти на уровне государства и гораздо меньше внимания уделено непосредственно участию в политическом процессе современной России органов власти субъектов. Таким образом, в работах не в полной мере отражена специфика теоретических основ деятельности Правительства Москвы, как института власти.

Отдельную группу составляют исследования, в которых рассматривается правовой статус субъектов РФ, особенности их политического и экономического развития, в том числе, и политико-правовые вопросы участия субъектов РФ во взаимодействии со странами ближнего и дальнего зарубежья в конце XX в. – начале XXI вв.³.

Между тем, проблема анализируется в основном в духе политической регионалистики. Исследователи акцентируют свое внимание на различных аспектах асимметрии федеративных отношений в России, выделяют причины, ее обусловившие, пытаются отыскать пути выхода из сложившегося положения. Правительство Москвы в качестве политического актора по сути не рассматривается.

Другой важной группой исследований являются работы, посвященные взаимодействию Москвы с иностранными партнерами, а также позиционированию столицы РФ на международной арене. Авторы данных работ выделяют основные направления сотрудничества Москвы с зарубежными странами, исследуют разные аспекты деятельности по налаживанию контактов со странами ближнего и дальнего зарубежья⁴.

³ См.: Плеханов М.В. Конституционно-правовой статус субъектов федерации: на примере России, США и Канады: автореферат дис. ... канд. юр. наук, Екатеринбург, 2005; Мальцева Г.П. Политико-правовые основы участия субъектов Российской Федерации в международных связях: дис. ... канд. пол. наук, М., 2000 ; Гайда А.В. Федерализм и децентрализация. Екатеринбург, 1998; Бородач М.В. Правовой статус субъектов Российской Федерации: учебное пособие. Тюмень, 2005; Соловьева Е.А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. М., 2007; Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации. М., 2003.

⁴ См.: Мурадов Г.Л. Международные связи регионов Российской Федерации: на примере Москвы в 1990-е - начале 2000-х гг.: дис. ... канд. ист. наук, М., 2006; Медведев Р.А. Юрий Лужков и Москва. М., 2008; Он же. Московская модель Юрия Лужкова. М., 2005;

Вместе с тем, органы московской власти в данных исследованиях представлены как части единой системы регионального управления. Специфика Правительства Москвы как политического института не подчеркивается. Кроме того, научных трудов, посвященных взаимодействию Москвы с иностранными партнерами вообще немного.

Особое место в литературе занимают исследования, посвященные политической деятельности столичного Правительства по поддержке соотечественников, проживающих за рубежом⁵. Вместе с тем, они носят фрагментарный характер и касались главным образом описания мероприятий проводимых Правительством Москвы по поддержке соотечественников за рубежом.

Достаточно важным для раскрытия темы диссертации является блок литературы по экономическому сотрудничеству Правительства Москвы с зарубежными партнерами⁶. Акцент в этих работах делается на торговом обороте г. Москвы с зарубежными странами, а также на анализе объема иностранных инвестиций привлеченных в экономику города. При этом почти не затрагиваются вопросы политики, проводимой Правительством Москвы в сфере экономического сотрудничества.

Дзюбенко П.В. История органов власти Москвы. М., 2006; Конюшко С.В. Правящая элита города Москвы в политическом процессе современной России: дис. ... канд. пол. наук. М., 2006; Oleg B. Alexandrov. The city of Moscow in Russia's foreign and security policy: role, aims and motivations. Zurich, Switzerland, 2001.

⁵ См.: Международный опыт защиты соотечественников за рубежом. Мировая и отечественная практика. 2-е изд. – М.: Русский мир, 2007.; Селиванов А.В. Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: на примере русской диаспоры в Латвии: дис. ... канд. пол. наук, М., 2004; Скринник В.М. Политика России в отношении соотечественников за рубежом: общегосударственный и региональный уровни: дис. ... канд. пол. наук, М., 2004; Справочник российского соотечественника. Автор. кол. по рук. Мурадов Г.Л. М., 2006; Калинина Н.В. Тенденции сотрудничества с соотечественниками в странах СНГ в контексте внешнеполитической деятельности России: дис. ... док. пол. наук М., 2006.

⁶ См.: Архипов А.Ю. Внешнеэкономическая деятельность российских регионов. Ростов н/Д, 2005; Рукина И.М. Межрегиональные экономические связи в период экономического кризиса и реформ: дис. ... канд. экон. наук, М., 1999; Каргин В.А. Методы привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры города: На примере Москвы. дис. ... канд. экон. наук, М., 2003; Вашанов В.А. Экономическое сотрудничество г. Москвы со странами СНГ и Балтии. М., 2002.

Таким образом, несмотря на наличие работ, посвященных взаимоотношениям Москвы со странами ближнего и дальнего зарубежья, основные направления и тенденции деятельности института Правительства Москвы по взаимодействию со странами ближнего и дальнего зарубежья, не нашли пока достаточного освещения в современной политологической литературе.

В связи с этим, **целью диссертационного исследования** является комплексный политологический анализ политики Правительства Москвы по взаимодействию со странами ближнего и дальнего зарубежья, выявление приоритетных направлений и тенденций развития отношений института исполнительной власти российской столицы с зарубежными партнерами в условиях становления новой политической системы.

Достижение поставленной цели обеспечивается решением следующих **задач**:

- рассмотреть институт Правительства Москвы в политической системе России, определить его место и роль;

- изучить нормативно-правовую базу, являющуюся основой политики Правительства Москвы по взаимоотношению со странами ближнего и дальнего зарубежья;

- проследить основные этапы политики и выявить тенденции развития отношений Правительства Москвы со странами ближнего и дальнего зарубежья;

- охарактеризовать основные направления политики Правительства: интеграционно-политическое, экономическое, социально-культурное.

Объектом исследования является Правительство Москвы как институт политической системы современного российского общества и политический актор.

Предметом выступают основные направления и тенденции развития политики Правительства Москвы по взаимодействию со странами ближнего

и дальнего зарубежья в интеграционно-политической, экономической и социально-культурной сферах.

Теоретико-методологическую базу исследования составили принципы историзма и объективности. В работе использовались институциональный, структурно-функциональный, процессуальный, системный подходы, а также применялись эмпирические методы исследования: анализ статистических данных, контент-анализ материалов прессы и др.

Теоретическую базу исследования составили фундаментальные труды отечественных и зарубежных исследователей – философов, политологов, правоведов.

Эмпирическую базу исследования составили законодательные и нормативные документы федерального и регионального уровня – Конституция РФ, Законы РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ и Москвы, Указы и Постановления Мэра Москвы⁷; а также данные статистики, материалы периодической печати и информационных агентств, размещенные в сети Интернет, данные

⁷ См.: Конституция РФ; О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом: федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (с изм., внесенными от 31 мая 2002 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 31 декабря 2005 г., 18 июля 2006 г., 23 июля 2008 г., 25 июля 2009 г.). О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. Указов от 21 июня 2000 г. № 1149, 9 сентября 2000 г. № 1624, 30 января 2001 г. № 97, 6 апреля 2004 г. № 490, 5 октября 2004 г. № 1272, 21 марта 2005 г. № 316, 11 апреля 2008 г. № 487, 30 апреля 2009 г. № 485). О Плате мероприятий по созданию международного центра в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 11 июля 2009 г. № 911-р. Устав города Москвы: закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. законов г. Москвы от 13.07.2001 № 32, 06.11.2002 № 54, 19.03.2003 № 17, 22.10.2003 № 61, 14.07.2004 № 51, 15.02.2006 № 11, с изм., внесенными определением Верховного Суда РФ от 27.11.2001 № 5-г01-149). О поддержке соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы: закон г. Москвы от 23 сентября 2009 г. № 37. О создании государственного учреждения города Москвы «Центр гуманитарного и делового сотрудничества с соотечественниками за рубежом – Московский Дом соотечественника»: Распоряжение Правительства Москвы от 29 января 2003 г. № 115-РП. О создании торговых домов Москвы за рубежом: Распоряжение Мэра Москвы от 19 ноября 1997 г. № 899-РМ.

Департамента внешнеэкономических и международных связей города Москвы, информационные бюллетени Правительства Москвы и пр⁸.

Структура работы обусловлена целью, задачами и внутренней логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее разработанности в научной литературе, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, отражаются вопросы апробации полученных в диссертации выводов и результатов.

В первой главе исследуется место Правительства Москвы в политической системе современной России. В главе охарактеризован институт Правительства Москвы во главе с Мэром; выделены особенности взаимоотношений федерального центра и органов исполнительной власти Москвы; проанализирована нормативно-правовая база политики Правительства Москвы, позволяющая данному органу власти выходить на международный уровень; а также рассмотрены основные этапы и тенденции развития политики Правительства Москвы по взаимодействию со странами ближнего и дальнего зарубежья. Периодизация проведена на основании становления и развития взаимоотношений между органами государственной власти РФ и г. Москвы.

Во второй главе рассматриваются основные направления развития связей Правительства Москвы с зарубежными странами в интеграционно-политической, экономической и социально-гуманитарной сферах.

В заключении подводятся итоги исследования и обобщаются основные теоретические выводы, формулируются практические рекомендации по

⁸ См.: Регионы России. Социально-экономические показатели.: Стат. сб./Росстат. 2005 – 2009; Москва и мир. Информационный бюллетень Правительства Москвы; Газеты: «Российская газета», «Известия», «Вечерняя Москва», «Коммерсантъ» и др.; Информационные агентства «РИА-Новости» www.rian.ru, «Интерфакс» www.interfax.ru; Официальный сервер Правительства Москвы www.mos.ru; Веб-сайт Департамента внешнеэкономических и международных связей города Москвы www.moskvamir.mos.ru.

оптимизации взаимодействия Правительства Москвы со странами ближнего и дальнего зарубежья.

II. НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНОСИМЫХ НА ЗАЩИТУ

Нам представляется, что новизна полученных результатов диссертационного исследования заключается, прежде всего, в том, что в работе предпринята попытка комплексного политологического анализа политики Правительства Москвы по взаимодействию со странами ближнего и дальнего зарубежья в период с 1991 г. по 2009 г.

В более конкретном виде это выражается, в том, что:

- определено место Правительства Москвы в политической системе современной России, указаны связи исследуемого института с органами государственной власти РФ и зарубежными странами.

- исследована нормативно-правовая база, являющаяся основой политического сотрудничества Правительства Москвы со странами ближнего и дальнего зарубежья.

- выделены основные этапы и тенденции развития политики Правительства Москвы по взаимодействию с зарубежными партнерами.

- охарактеризованы связи Правительства Москвы со странами СНГ, Балтии и дальнего зарубежья в интеграционно-политической, экономической и социально-культурной сферах.

Положения, выносимые на защиту.

1. Правительство Москвы занимает важное место в политической системе современного российского общества и эволюция его политики в области взаимоотношений со странами ближнего и дальнего зарубежья неразрывно связана с эволюцией политической системы страны.

Как институт исполнительной власти субъекта федерации Правительство Москвы взаимосвязано с другими политическими

институтами регионального и общедофедерального уровня, а также имеет возможность устанавливать взаимоотношения с «окоужением» политической системы страны: зарубежными странами и их властными институтами.

Развитие политической системы России в период с 1991 по 2009 гг. закономерно повлияло на эволюцию политики Правительства Москвы по отношению к органам государственной власти РФ и стран зарубежья.

Диссертантом выделены следующие этапы политики, проводимой институтом Правительством Москвы, обусловленные эволюцией политической системы России.

I этап (1991-1995 гг.) – этап становления и развития политической системы России, характеризуется стремлением территорий обособиться от федерального центра в экономической, политической, культурной и национальной сферах. Данная тенденция определяла и линию поведения Правительства Москвы на международной арене. Федеральные органы исполнительной власти практически не контролировали деятельность столичного Мэра и Правительства в области взаимодействия со странами СНГ, Балтии и дальнего зарубежья.

II этап (1996-1999 гг.) характеризуется тем, что федеральные власти попытались упорядочить свои отношения с властными институтами субъектов федерации. Однако начавшийся процесс заключения договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий привел к тому, что перераспределение властных полномочий стало объектом постоянного торга между федеральной и региональными элитами. При этом регионы, обладающие развитой экономикой, а также высоким электоральным потенциалом, имели возможность добиться наиболее выгодных для себя условий. Таким образом, Правительство Москвы продолжило проводить собственную политику по взаимодействию со странами зарубежья.

III этап (с 2000 год по настоящее время) – этап новой политики федерального центра, который в качестве первоочередных задач ставил

укрепление российской государственности, усиление вертикали власти и образование единого политико-правового пространства с перераспределением властных полномочий в пользу органов государственной власти центра. В результате контроль над сферой взаимоотношений с зарубежными странами перешел от Правительства Москвы к федеральным институтам. Также пришло понимание того, что налаживание контактов с зарубежными партнерами выполняет вспомогательную роль в решении возникающих проблем на уровне субъекта РФ.

2. Неурегулированная нормативно-правовая база Российской Федерации в 90-е гг. XX в. открывала широкие возможности в политической деятельности Правительства Москвы в сфере взаимодействия со странами ближнего и дальнего зарубежья. Однако провозглашенная в 1999 г. политика федерального центра по укреплению властной вертикали привела к тому, что полномочия Правительства Москвы начали сужаться и конкретизироваться.

Федеративная природа устройства государства объективно ставит определенные пределы отношениям субъектов РФ со странами СНГ, Балтии и дальнего зарубежья, сохраняя приоритет в области внешней политики за федеральными органами власти. Вместе с тем, очевидно, что пределы эти могут быть достаточно значительными для того, чтобы самостоятельно вступать во внешние связи с целью обеспечения существенных для населения Москвы интересов.

Политическая деятельность Правительства Москвы по взаимодействию со странами ближнего и дальнего зарубежья представляет систему многоуровневых взаимосвязанных процессов, в которых участвуют государственные и политические институты, коммерческие предприятия и некоммерческие организации и объединения, общественные и политические деятели, социальные группы, преследующие собственные цели и реализующие различные формы деятельности для их достижения. При этом

данное взаимодействие подвержено влиянию очень разнородных факторов, от последствий глобализации до субъективных характеристик Мэра города и его команды, объясняющих их мотивацию или уровень политического авторитета.

Однако Правительство Москвы посредством участия во взаимоотношениях с зарубежными странами стремится защитить собственные интересы в экономической, политической, культурной и других областях, а также стремится реализовать приоритетные задачи развития города.

В свою очередь к правовой основой регулирования деятельности субъектов РФ во взаимодействии со странами ближнего и дальнего зарубежья следует отнести Конституцию РФ, Федеральные законы и договоры о разграничении полномочий между Федерацией и отдельными субъектами Российской Федерации, международное право, региональное законодательство⁹.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., показывает, что к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов относится «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации».¹⁰ Отсюда следует, что субъекты РФ имеют право на взаимоотношения с зарубежными странами, которые подлежат координации, осуществляемой совместно Федерацией и ее субъектами.

Однако в Конституции РФ не дано определение, и не обозначено содержание данных взаимоотношений субъектов РФ.

В 1995 г. была сделана первая серьезная попытка разработать нормативную базу в области сотрудничества субъектов РФ со странами СНГ, Балтии и дальнего зарубежья. Так, Указом Президента РФ было утверждено Положение о Министерстве иностранных дел РФ. В Положении говорится,

⁹ Вардомский Л.Б., Скатерщикова Е.Е. Международная деятельность субъектов Российской Федерации и приграничное сотрудничество: экономические, правовые, политические аспекты: Конспект лекций. – М.: МАКС Пресс, 2005. – С. 69.

¹⁰ Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2009. – С. 18.

что одной из основных задач МИД РФ является «координация международных связей субъектов Российской Федерации»¹¹.

Исследование материалов и документов МИД показывает, что в целом федеральное законодательство ставит своей целью не допустить развития центробежных тенденций со стороны регионов и сохранить монополию МИД РФ на внешнее представительство интересов государства. Вместе с тем этот подход не может не вступить в противоречие с Конституцией, признающей за субъектами РФ возможность взаимодействия с зарубежными партнерами.

Общий порядок международных связей субъектов РФ и правовые гарантии обеспечения их прав и законных интересов при установлении и развитии таких связей были установлены Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»¹², который в соответствии со статьей 72 Конституции РФ установил общий порядок координации международных связей субъектов РФ.

Данный Федеральный закон не дает полного и точного определения понятий «международные связи» и «внешнеэкономические связи», однако внешние связи субъектов РФ приобрели более упорядоченный характер. К тому же в Законе четко фиксируется идея о том, что МИД РФ является главным координатором деятельности субъектов РФ по взаимодействию со странами ближнего и дальнего зарубежья со стороны федерального центра в интересах обеспечения единого внешнеполитического курса страны. Таким образом, конституционное положение о координации международной деятельности субъектов РФ наполняется конкретным содержанием. При этом федеральный центр оставляет за собой все необходимые рычаги воздействия на деятельность субъектов РФ в этой области.

¹¹ Об утверждении Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 марта 1995 г. № 271. Доступ из информационно-правовой системы «Кодекс».

¹² О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

Существенная роль в определении круга предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов принадлежит положениям Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹³ и «О международных договорах Российской Федерации»¹⁴. Эти нормативно-правовые документы обеспечивают баланс интересов федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, регулируя их участие во внешнеторговой и договорной деятельности самой Федерации.

Конституция РФ предусматривает две правовые формы определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ, в том числе и в области взаимодействия с зарубежными странами:

1. Издание федеральных законов, определяющих полномочия федерального центра по реализации каждого из предметов совместного ведения¹⁵.

2. Разграничения полномочий РФ и ее субъектов на основе заключения двусторонних договоров¹⁶. Соответственно, вопрос о взаимоотношениях субъектов РФ с зарубежными странами помимо федерального уровня рассматривается в двусторонних договорах между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий.

С 1994 г. начался процесс заключения таких договоров и соглашений. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной

¹³ Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». – 2-е изд. – М.: Ось-89, 2008. – 48 с. – (Федеральный закон).

¹⁴ Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации». – 2-е изд. – М.: Ось-89, 2008. – 32 с. – (Федеральный закон).

¹⁵ Статья 72. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2009. – С. 18.

¹⁶ Статья 11. Конституция Российской Федерации. Конституция РФ. Государственный флаг РФ. Государственный герб РФ. Государственный гимн РФ. – М. АСТ: Астрель, 2009. – С. 6.

власти города федерального значения Москвы был подписан 16 июня 1998 г. в г. Москве и заключен сроком на 10 лет.

Очевидно, что договоры и соглашения о разграничении полномочий правомерны лишь настолько, насколько они соответствуют Конституции РФ, а разграничение полномочий должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации»¹⁷. Вопреки правовой логике, предполагающей, что сначала должен быть разработан и принят закон, регулирующий процедуру разграничения полномочий и предметов ведения, а затем уже начата сама процедура разграничения полномочий, в России с момента начала разграничения полномочий до принятия названного документа прошло более 5 лет.

Вместе с тем, нормативно-правовые документы, на основе которых Правительство Москвы взаимодействует с зарубежными партнерами, являются важной частью всего внутригосударственного права.

Как было сказано выше, Конституция РФ закрепила за российской столицей право на взаимоотношения со странами СНГ, Балтии и дальнего зарубежья. Данная норма Конституции РФ нашла свое отражение в различных нормативно-правовых документах г. Москвы. Кроме того, в зависимости от того как менялась политическая ситуация в стране, а также в связи с особенностями развития российского федерализма, вносились изменения и дополнения в основополагающие законы города Москвы.

¹⁷ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 24 июня 1999 г. (с изм., внесенными от 20 мая 2002 г. № 52-ФЗ). Доступ из информационно-правовой системы «Кодекс».

Устав города Москвы, как субъекта РФ, – Основной закон города, который обладает прямым действием и применяется на всей территории Москвы¹⁸.

Исследование показало, что новым элементом Устава федерального города, как субъекта РФ, является право г. Москвы на осуществление взаимоотношений со странами зарубежья, нашедшее свое закрепление в соответствующих компетенциях Московской городской Думы, Правительства и Мэра Москвы. В Уставе за городом Москвой закреплено «осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и настоящим Уставом, участие в пределах своей компетенции в выполнении международных договоров Российской Федерации»¹⁹.

Также не менее важным документом, регламентирующим взаимоотношения г. Москвы с зарубежными странами, является Закон «О Правительстве Москвы»²⁰. Отличия от предыдущей версии закона, принятого еще в 1997 г. заключаются в том, что увеличено количество иностранных акторов, с которыми Правительство Москвы имеет право сотрудничать и сотрудничает. Следовательно, за период с 1997 по 2006 гг. сотрудничество города со странами зарубежья значительно расширилось, и это необходимо было законодательно закрепить.

¹⁸ Устав города Москвы: закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. законов г. Москвы от 13.07.2001 № 32, от 06.11.2002 № 54, от 19.03.2003 № 17, от 22.10.2003 № 61, 14.07.2004 № 51, от 15.02.2006 № 11, с изм., внесенными определением Верховного Суда РФ от 27.11.2001 № 5-г01-149). – Официальный сервер Правительства Москвы. URL: <http://www.mos.ru/wps/portal/WebContent?rubricId=728> (дата обращения 30.05.2009).

¹⁹ Устав города Москвы. Официальный сервер Правительства Москвы. URL: <http://www.mos.ru/wps/portal/WebContent?rubricId=728> (дата обращения 30.05.2009).

²⁰ О Правительстве Москвы: закон г. Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65-ЗК (с изм., внесенными от 20 мая 2009 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Важным этапом в развитии политических и социально-экономических Правительства Москвы стало распоряжение столичного Мэра об утверждении концепции создания организаций «Дом Москвы» за рубежом²¹.

Данная форма сотрудничества г. Москвы с зарубежными партнерами является очень эффективным инструментом для работы за пределами Российской Федерации, так как «содействует реализации программ сотрудничества Москвы с зарубежными партнерами, поддержке соотечественников за рубежом, продвижению московских товаров и услуг на внешние рынки, привлечению в Москву иностранных инвестиций, консалтинговой и информационно-аналитической деятельности, а также культурно-гуманитарной и образовательной работе».²²

Таким образом, процесс активного включения Правительства Москвы в сотрудничество с иностранными партнерами должен быть облечен в правовую форму. Несомненно, и то, что деятельность Правительства Москвы во взаимодействии со странами ближнего и дальнего зарубежья является важным и положительным моментом в развитии всей страны.

3. Политика Правительства Москвы в области взаимодействия с зарубежными странами прошла за исследуемый период в своем развитии два этапа. В 1990-е гг. руководство г. Москвы имело относительно независимое от федерального центра положение, что в совокупности со стабильным финансово-экономическим положением позволило развивать сотрудничество с иностранными государствами, несмотря на приоритеты и предпочтения федеральных органов власти. С 2000 г., после выхода России из экономического и политического кризиса 90-х гг. XX в. начинается усиление контроля над деятельностью Правительства Москвы в сфере сотрудничества с зарубежными

²¹ Об утверждении концепции создания организаций «Дом Москвы» за рубежом: Распоряжение Мэра г. Москвы от 1 августа 2003 г. № 288-РМ. Официальный сервер Правительства Москвы. URL: www.mos.ru. (дата обращения 02.11.2009).

²² Там же. Статьи 1-6.

акторами. Отсюда вытекают тенденции развития политики Правительства Москвы во взаимоотношениях с зарубежными странами.

На основе проделанного в первом параграфе анализа, была проведена периодизация развития политики Правительства Москвы по взаимодействию с зарубежными странами.

На первом этапе (1991-2000 гг.) договоры и соглашения между столичным правительством и иностранными партнерами, заключались на уровне правительства зарубежной страны. Это особенно заметно в сотрудничестве со странами Содружества. В отличие от федеральных властей, которые после распада СССР фактически разрушили все отношения со странами СНГ и Балтии, Мэр и Правительство Москвы продолжили сотрудничать с ними на основе новых отношений, основу которых составили рыночных отношений.

На втором этапе (2000-2009 гг.) Правительство Москвы продолжило развивать отношения со странами ближнего и дальнего зарубежья. Однако ярко выраженная политическая составляющая, которая была в 1990-е гг. в отношениях между Москвой и ее иностранными партнерами почти сошла на нет. Тем самым акцент в сотрудничестве сместился на вопросы торгового сотрудничества и поддержке соотечественников проживающих за рубежом.

На сегодняшний день можно выделить несколько важнейших тенденций, определяющих характер политики, проводимой Правительством Москвы по взаимодействию с зарубежными странами:

- превращение Москвы в крупный мировой финансовый центр в результате экономического кризиса. Это означает привлечение новых инвестиционных ресурсов в город, рост налогооблагаемой базы, увеличение количества рабочих мест для высококвалифицированных специалистов, что особенно важно для Москвы, имеющей большое число ВУЗов и академических учреждений. Это также приведет к увеличению объема выплачиваемой в городе заработной платы, а значит и к повышению уровня жизни населения и увеличению общего объема потребительского спроса.

- превращение города в крупнейший международный центр делового, научного и политического сотрудничества, интегрированный в региональную, российскую, мировую экономику как интеллектуальный центр России.

- расширение спектра иностранных акторов, с которыми сотрудничает Правительство Москвы.

- Правительство Москвы должно принять самое активное участие в реализации экономической доктрины, объявленной Президентом РФ на перспективу, главным содержанием которой является «диверсификация экономики за счет перерабатывающих отраслей»²³, тем более что она полностью отвечает интересам долгосрочного развития города.

4. Эффективная политика Правительства Москвы в области взаимодействия с зарубежными партнерами позволила стать городу интеграционным центром постсоветского пространства. Столица РФ являлась и является лидером сотрудничества со странами ближнего и дальнего зарубежья.

Прежде всего, необходимо сказать, что центральной фигурой в московском Правительстве является Ю.М. Лужков, который на протяжении без малого двадцати лет занимает должность Мэра Москвы и является безусловным лидером всей московской команды.

Авторитет Москвы, и в частности Мэра Ю.М. Лужкова, за рубежом, особенно на постсоветском пространстве, в 1990-е гг. был очень велик, и это во многом стало определяющим фактором интенсивного развития взаимоотношений столицы с зарубежными странами.

Характерной чертой проводимой Правительством Москвы политики по взаимодействию со странами СНГ, Балтии и дальнего зарубежья в прошлом десятилетии было разнообразие приоритетов при неизменном

²³ В.В. Путин. Вступительное слово на заседании президиума Государственного совета «О мерах поддержки развития промышленности в Российской Федерации». 19.02.2007. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/19/2203_type63374type63378type82634_118693.shtml (дата обращения 30.07.2008).

прагматическом подходе. Важнейшим аспектом политической деятельности руководства г. Москвы в сфере сотрудничества с иностранными партнерами было их желание подчеркнуть возросшую роль и важность города, как центра интеграции на постсоветском пространстве, а также продемонстрировать Европе и всему миру значение российской столицы.

Важными инструментами взаимодействия с зарубежными партнерами являются совместные комитеты по сотрудничеству, проведение различных выставок, мероприятий экономического, культурного и спортивного характера.

В целом в 1990-е – начале 2000-х гг. Правительством и Мэром Москвы была проведена большая работа по расширению международного влияния российской столицы. Основной акцент делался на содействие реализации программ социально-экономического развития г. Москвы, использование зарубежного опыта в различных сферах городского хозяйства, развитие договорно-правовой базы международных связей, углубление культурного, гуманитарного, спортивного и иного взаимодействия с зарубежными партнерами.

5. Формирование социально-экономического комплекса Москвы происходило не на принципах свободной игры рыночных сил, а под непосредственным воздействием политики, проводимой Правительством Москвы в интересах ее жителей.

Одним важных и активно развивающихся направлений политики Правительства Москвы во взаимоотношениях с зарубежными странами являются социально-экономические вопросы, основу которых составляют торговля и привлечение иностранных инвестиций.

Деятельность Правительства Москвы в сфере развития социально-экономических связей с зарубежными странами направлена на развитие выставочной деятельности, расширение участия города в международных ярмарках и выставках, в частности, в сфере малого и среднего предпринимательства, что открывает дополнительные возможности как для

привлечения инвестиций в экономику города, так и для выхода московских экспортеров на зарубежные рынки товаров и услуг.

Наиболее эффективным направлением торгово-экономического сотрудничества Москвы являются взаимоотношения со странами СНГ, чему есть объективные обстоятельства:

- наличие глубоких интеграционных и развитых производственно-кооперационных связей на уровне предприятий и отраслей. Московские товаропроизводители нуждаются в емком, практически гарантированном и, относительно, непритязательном рынке сбыта своей продукции, которая пока во многом неконкурентоспособна на мировых рынках;

- заинтересованность Москвы в доступе к огромным и уникальным сырьевым ресурсам государств Содружества;

- заинтересованность Правительства Москвой в использовании транзитных возможностей стран СНГ для торгово-экономических связей с государствами дальнего зарубежья. В связи с ростом портовых мощностей в балтийском регионе, в интересах России содействовать увеличению внешнеторгового грузопотока из Казахстана и других стран Центральной Азии, а в перспективе – из Китая, на Европу через порты Балтики.

В конечном счете рост экономики города Москвы за счет развития внешнеэкономических связей города, способствует улучшению социально-экономического положения москвичей.

6. Начиная с 1990-х гг., важным направлением политики Правительства Москвы в отношении стран ближнего зарубежья, является социально-культурное направление, выражающееся в поддержке соотечественников за рубежом. Эта деятельность Правительства Москвы оказывается тесно связанной с вопросами миграционной политики, повышением экономического потенциала, влияния и авторитета всей страны.

Существование русской диаспоры за рубежом – это мощный ресурс экономического, политического и культурного влияния России за ее

пределами. Наши соотечественники за рубежом – это также ресурс, который может быть использован для решения многих внутренних проблем России за счет запуска процесса репатриации.

В первые годы, последовавшие после распада Советского Союза, Россия оказалась не готовой к адекватной реакции на проблемы, связанные с соотечественниками. Ослабленная экономически и политически Россия располагала весьма ограниченными возможностями помощи соотечественникам непосредственно в государствах проживания.

В отличие от федеральных властей, Правительство Москвы с самого образования Российской Федерации отстаивало права соотечественников, проживающих за рубежом, главным образом, в странах СНГ и Балтии. Эта политика является приоритетным направлением деятельности московского Правительства и сегодня.

Следует отметить, что большое внимание вопросу поддержки соотечественников уделяет лично Мэр Москвы Ю.М. Лужков. Им выдвинут и активно реализуется лозунг собирания «Русского мира». По мнению Ю.М. Лужкова «К 2050 году и даже раньше России объективно предстоит интегрировать вокруг себя и своего проекта будущего часть мира, прежде всего постсоветское пространство и «мир соотечественников»²⁴.

Важнейший инструмент оказания поддержки зарубежным соотечественникам и их организациям – комплексные целевые среднесрочные программы Правительства Москвы по осуществлению государственной политики в отношении соотечественников за рубежом, которые «представляют собой систему принципов и мер, направленных на консолидацию и укрепление «Русского мира» как социокультурного феномена путем подключения потенциала города Москвы к реализации

²⁴ Лужков Ю.М. Россия 2050 в системе глобального капитализма: о наших задачах в современном мире. – М.: ОАО «Московские учебники и Картолитография», 2007. С. 112.

государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»²⁵.

Для законодательного закрепления многосторонней многолетней деятельности столичных властей по поддержке соотечественников за рубежом Московская городская Дума 23 сентября 2009 г. приняла закон «О поддержке соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы»²⁶.

Повышение эффективности политической деятельности Правительства Москвы по взаимодействию со странами ближнего и дальнего зарубежья способствует развитию социально-политической, экономической и гуманитарной сфер жизнедеятельности не только столицы, но и России в целом.

III. ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в возможности использования результатов исследования для совершенствования взаимоотношений институтов исполнительной власти регионов и зарубежных стран.

Сформулированные в диссертации положения и выводы представляют собой определенную методологическую основу для продолжения исследования поднятых в диссертации проблем, а также могут быть применены в качестве содержания учебных дисциплин и спецкурсов по политологии и новейшей истории России.

²⁵ Паспорт «Комплексной целевой среднесрочной программы осуществления государственной политики в отношении соотечественников за рубежом на 2009–2011 годы». URL: <http://media.mid.ru/soot2009/docs/doc-384.pdf> (дата обращения 02.11.2009).

²⁶ О поддержке соотечественников за рубежом органами государственной власти города Москвы: закон г. Москвы от 23 сентября 2009 г. № 37. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Результаты и выводы исследования представляются актуальными для применения их в практической политике федеральных и региональных властей.

Апробация работы. Основные положения диссертации получили апробацию в выступлениях соискателя на кафедре политологии и права Московского государственного областного университета; в докладе на межвузовской научно-теоретической конференции «Политическое образование как способ социализации личности и приобщения к демократическим ценностям» 22 апреля 2009 г.; а также в публикациях диссертанта общим объемом 4,8 п.л.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Кадеров М.Х. К вопросу о международной деятельности Правительства Москвы: политологический анализ // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». – М., 2008. - №3. – С. 162-166. – 0,3 п.л. *(Журнал включен в перечень ВАК для опубликования результатов диссертационных исследований по политическим наукам).*
2. Кадеров М.Х. Политико-правовые основы международной деятельности города Москвы // Политическая наука и современное общество: Сборник научных трудов. – Вып.1. / Научн. ред. Ф.Г. Сейранян; Отв. ред. А.В. Абрамов. – М.: Издательство МГОУ, 2009. С.187-193. – 0,5 п.л.
3. Сейранян Ф.Г., Кадеров М.Х. Политика Правительства Москвы со странами ближнего и дальнего зарубежья: взаимодействие и перспективы / Отв. ред. Г.Г. Лоза. – М.: 11-й Формат, 2010. – 129 с. (5 п.л., из них личный вклад соискателя – 4 п.л.)



Подписано в печать: 01.03.2010

Заказ № 3335 Тираж - 100 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru