

**ИНСТИТУТ ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
БЛИЗКИЕ К НЕМУ ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
УСТРОЙСТВА В ДРУГИХ ФЕДЕРАЦИЯХ****Гацанога Мария Васильевна**

магистрант, РГУП, РФ, г. Москва

Федеративное устройство государств предусматривает их разделение на отдельные субъекты, обладающие, в мере, предоставленным этим субъектам основным законом государства, своей системой государственной власти. Такими субъектами, как правило, являются выделенные по территориальному или национальному признаку субъекты, включающие в себя как населенные пункты, так и межгородское пространство.

В то же время, сложным вопросом остается определение статуса столицы государства, а также других крупных городов, значение которых столь велико, что включение их в состав того или иного субъекта федерации может разрушить баланс между субъектами федерации. В рамках данного исследования рассмотрим, каким образом в различных юрисдикциях осуществляется правовое регулирование статуса столицы и других важнейших городов государства.

В соответствии с Конституцией РФ, Российская Федерация включает в себя три города федерального значения – Москву, Санкт-Петербург и Севастополь. Первые два города являются крупнейшими городами России, Москва является столицей федерации, а Санкт-Петербург и Севастополь – важнейшими культурными, историческими и духовными центрами, что и обуславливает их особый статус. Как отмечает В.А. Лебедев [5, с. 7], исходя из принципа равноправия субъектов федерации, объем государственной власти указанных субъектов ничем не отличается от аналогичного объема полномочий других субъектов РФ (областей, краев и т.д.).

Вместе с тем, очевидно, что организация публичной власти в городах федерального значения имеет свои отличительные особенности, связанные с тем, что сочетает в себе как функции государственной власти, так и функции местного самоуправления [2, с. 228].

Из вышеизложенного следует, что городской голова указанных городов одновременно является высшим должностным лицом субъекта федерации, а орган местного самоуправления города – законодательным органом субъекта федерации. При этом благодаря наличию внутригородского деления, действует также система местного самоуправления в отдельных районах городов федерального значения [7, с. 23].

Вопрос необходимости выделения столицы и, реже, других крупных городов в отдельные субъекты федерации возникает и в других федеративных государствах.

В большинстве федераций (Австралия, США, Нигерия, Индия) данный вопрос решается путем формирования специального столичного федерального округа, не входящего в территорию ни одного из субъектов федерации.

При этом в отличие от городов федерального значения, такой столичный округ не является отдельным субъектом федерации.

Так, например, Округ Колумбия, включающий в себя, в основном, город Вашингтон, обладает лишь местным самоуправлением, в то время как государственные функции на данной

территории выполняет федеральное правительство, а Конгресс США вправе отменять законы, принятые муниципальным советом Вашингтона [6, с. 65]. При этом жители данного Округа лишены своего представительства в Сенате, а их представитель в Палате Представителей обладает только правом совещательного голоса.

Очевидная несправедливость такой системы побудила многие федерации с отдельными столичными территориями предоставить данным территориям максимально широкое самоуправление, и даже наделение такой территории отдельными законодательными полномочиями, что делает данную территорию практически приравненной к статусу субъекта федерации [1].

Важно отметить, что выделение столичных городов в отдельные административно-территориальные субъекты характерно не только для федераций, но и для унитарных государств.

Так, например, столица Украины Киев является городом с особым статусом, а мэр Киева также выполняет функции руководителя государственной администрации [3]. При этом, несмотря на указанный особый статус и некоторое сращивание государственных полномочий и полномочий местного самоуправления, в унитарных государствах подобные субъекты не обладают той или иной степенью суверенитета, как в федерациях.

Следует констатировать, что если выделение столицы в отдельную территорию с особым статусом является распространенной практикой, как в федерациях, так и в унитарных государствах, наделение статусом субъекта федерации отдельного города, не являющегося столицей, встречается крайне редко. При этом в большинстве федераций, даже города, существенно превышающие по населению столицу (Сидней, Нью-Йорк) существуют в рамках соответствующих субъектов федерации.

Одним из немногих примеров такого федеративного устройства является Федеративная республика Германия, где присутствуют субъекты-вольные города, считающиеся, в соответствии с Конституцией ФРГ [4], такими же субъектами федерации (землями), как и другие субъекты. К подобным городам-государствам относится как столица федерации Берлин, так и два свободных ганзейских города – Гамбург и Бремен.

Очевидно, что наличие подобных субъектов федерации связано, в первую очередь, с историей объединения Германии из различных княжеств и существовавших в то время свободных городов, два из которых сумели сохранить свой федеративный статус.

Таким образом, можно констатировать, что именно немецкая система федеративного устройства, в части формирования особых субъектов федерации – городов, является наиболее близкой к российской. В ФРГ, точно также как и в РФ, города могут быть равноправными субъектами федерации, чьи высшие органы совмещают государственные полномочия субъекта федерации и полномочия органа местного самоуправления.

По нашему мнению, существование таких специфических субъектов федерации, как городов-субъектов, оправдано не столько юридическими и экономическими, сколько политическими и историко-культурными причинами. Наделение городов полномочиями субъекта федерации является, безусловно, значительно более удачной мерой, чем создание отдельной столичной территории с более низким статусом, так как не нарушает права граждан, проживающих на этой территории. В то же время, в условиях формирования мегалополисов, характеризующийся неразрывной связью городов и пригородов, сосуществование двух субъектов федерации в одной городской системе (что мы наблюдаем на примере Москвы и, отчасти, Санкт-Петербурга) сопряжено со значительными трудностями. Поэтому, констатируя возможность такого решения «проблемы столицы» и других важных для государства городов, необходимо в каждом конкретном случае понимать, насколько наделение города статусом субъекта федерации соответствует интересам государства и жителей этого города.

Список литературы:

1. Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988 / [Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Capital_Territory_\(Self-Government\)_Act_1988](https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Capital_Territory_(Self-Government)_Act_1988) (дата обращения: 23.12.17).
2. Волков В. А. Организация публичной власти в городах федерального значения // Управленческое консультирование. 2007. №3. С.226-233
3. Закон Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» (в редакции от 01.01.2011г.) / [Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата обращения: 26.12.17).
4. Конституция Федеративной республики Германия / [Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=155&page=2> (дата обращения: 26.12.17).
5. Лебедев Валериан Алексеевич Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. 2012. №1 (255). С.5-12
6. Лексин И. В. Сравнение политических систем субъектов федерации в США и Канаде // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2010. №2. С.60-72
7. Мусинова Нина Николаевна Представительная демократия в городах федерального значения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2016. №2. С.20-28