МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВОЛГОРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра теории государства и права

**РЕФЕРАТ**

**по конституционному праву**

**на тему:**

«Статус столицы Российской Федерации»

Выполнила: студентка 1 курса

заочного отделения

группы Юзу-082 Угрик Е.О.

Научный руководитель:

к.ю.н., доцент Боков Ю.А.

Волгоград, 2009

**1. Нормативное регулирование понятия статуса столицы РФ**

Если городу присвоен столичный статус, то это означает, что в нём находится резиденция главы государства, а также высшие законодательные и исполнительные органы. В некоторых странах президент, парламент и правительство находятся в разных городах, но в России все без исключения высшие органы власти сосредоточены в Москве. Так было ещё в те годы, когда город являлся столицей княжества, а затем Московского царства.[[1]](#footnote-1)

В соответствии с ч. 2 ст. 70 Конституции, статус столицы устанавливается федеральным законом. Однако до настоящего времени такой закон не принят, и его можно отнести к «законодательному долгострою». Продолжает действовать Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации» от 15.04.1993 г., принятый Верховным Советом в период острого политического противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти.[[2]](#footnote-2)

Так, данным Законом установлено, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации столицей Российской Федерации является город Москва. Столица Российской Федерации - место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы.

Под статусом столицы Российской Федерации понимается правовое положение города Москвы, обусловленное установленными Законом особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти города Москвы в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами государственной власти города Москвы, а также органы государственной власти города Москвы по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации, могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, установленных Законом.

Не урегулированные настоящим Законом отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города Москвы, возникающие в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации, регулируются договорами, заключаемыми между указанными органами.[[3]](#footnote-3)

В Москве находится резиденция Президента России, здесь работают Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации, высшие федеральные органы судебной власти, центральные отраслевые органы исполнительной власти. Генеральная прокуратура России, Центральный банк. В столице могут находиться представительства республик в составе Российской Федерации, краев, областей, города Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов. Столица является местом пребывания дипломатических представительств иностранных государств в России.[[4]](#footnote-4)

В связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации органы государственной власти города Москвы:

* предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти Российской Федерации, представительствам республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилищный фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги;
* обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий;
* участвуют в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы - столицы Российской Федерации;
* участвуют в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы;
* согласовывают проект генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Здания, строения, сооружения, находящиеся на территории города Москвы, и помещения, в которых размещены высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации находятся в федеральной собственности.

Земельные участки, на которых расположены указанные здания, строения, сооружения, а также земельные участки, которые расположены на территории города Москвы и право собственности Российской Федерации на которые признано федеральными законами или возникло при разграничении государственной собственности на землю либо которые приобретены Российской Федерацией по предусмотренным гражданским законодательством основаниям, также находятся в федеральной собственности

Устав города Москвы - столицы Российской Федерации принимается Советом народных депутатов города Москвы. Проект устава в части осуществления городом Москвой функций столицы Российской Федерации согласовывается с Верховным Советом Российской Федерации и Президентом Российской Федерации. Порядок этого согласования устанавливается Верховным Советом Российской Федерации. В том же порядке в Устав вносятся изменения и дополнения.

Установление и изменение структуры администрации города Москвы и компетенции ее структурных подразделений производятся Советом народных депутатов города Москвы по представлению администрации города Москвы.

Территория города Москвы может включать в себя территории районов в городе (муниципальных районов), других административно-территориальных единиц, а также внутригородские территории административного управления.

Правовое положение указанных административно-территориальных единиц и территорий регулируется Уставом города Москвы.[[5]](#footnote-5)

**2. История закона о статусе столицы РФ.**

Работа над законом «О статусе столицы СССР» началась еще в период перестройки по поручению Президента СССР. Мэрия Москвы была провозглашена органом государственного управления, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции, руководствуясь Конституцией, актами президентов СССР и РСФСР, законами и нормативными актами правительств СССР и РСФСР.

В декабре 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял в первом чтении проект Закона РСФСР «О статусе Москвы – столицы РСФСР». В 1992 г. Президент РФ внес в Верховный Совет в порядке законодательной инициативы свой проект Закона «О городе Москве – столице Российской Федерации», где основную роль в развитии столицы играло центральное Правительство. Однако, в начале 1993 г. проект Б.Н.Ельцина был Верховным Советом отклонен. В этот же период группа народных депутатов Российской Федерации обратилась в Конституционный Суд с просьбой рассмотреть два проекта Законов: о статусе Москвы как города и о статусе Москвы как столицы России.

В апреле 1993 г., за восемь месяцев до принятия Конституции России, Верховный Совет одобрил проект закона «О статусе столицы Российской Федерации», с учетом дополнений, внесенных в Конституцию СССР 1978 г. В мае 1993 г. Правительство Москвы приняло постановление «О разграничении собственности на территории Москвы», и вскоре Московская городская Дума утвердила перечень городской муниципальной собственности в составе порядка 7000 объектов и передала эту собственность в управление Правительству Москвы. При этом недвижимость и земельные участки, ранее принадлежащие Правительству СССР и Совету экономической взаимопомощи, оказались в ведении мэрии.

Не дожидаясь принятия закона о статусе столицы, мэрия Москвы стала прибирать к рукам имущественно-земельный комплекс столицы – появилось распоряжение мэра в марте 1992 г. «Об аренде земли как основной форме земельно-правовых отношений в г.Москве». В нарушение закона «О статусе столицы» было издано постановление Правительства Москвы от 16 сентября 1993 г. «О порядке управления недвижимостью (зданиями, сооружениями, нежилыми помещениями) в Москве». Этим актом значительная часть недвижимого имущества, в том числе земля, неправомерно была провозглашена собственностью Москвы.

При этом было забыто Постановление Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации» от 15.04.1993 г. Данное постановление потребовало от Правительства РФ с участием органов государственной власти города Москвы и Московской области обеспечить подготовку и внесение в установленном порядке до 1 июня 1993 г. предложений по вопросам:

* разграничения государственной собственности на федеральную собственность, собственность города Москвы и собственность Московской области;
* формирования перечня объектов, необходимых для выполнения полномочий федеральных органов государственной власти;
* установления границ земельных участков, находящихся в ведении федеральных органов и представительств республик в составе Российской Федерации, автономных областей, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга.

Ни одно из этих требований до 2003 г. выполнено не было. Соответственно, не была создана соответствующая база для определения столичных функций Москвы.

В октябре 2000 г. Государственная Дума приняла постановление «О разграничении государственной собственности на землю в Российской Федерации» и обратилась к Президенту и Правительству с просьбой приостановить передачу субъектам Российской Федерации объектов недвижимого имущества. Тогда же, опираясь на закон «О статусе столицы Российской Федерации», Правительство Москвы активизировало перевод в свою собственность госохранных зданий федерального значения. В декабре того же года Минимущество России и Минкультуры России выпустили распоряжение о передаче в федеральную собственность исторических памятников общероссийского значения в Москве, сдающихся в аренду городской мэрией. В мае 2001 г. состоялись Парламентские слушания в Комитете по собственности на тему «О столичных функциях города Москвы». Слушания показали, что московские органы законодательной и исполнительной власти всемерно возражают против приведения Закона Верховного Совета «О статусе столицы Российской Федерации» в соответствие с Конституцией РФ.

В 2002 г. вступил в силу Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю», предусматривающий, что право собственности на земельные участки у субъектов Российской Федерации появляется лишь после регистрации на основе постановлений Правительства РФ. Правительство Москвы немедленно отреагировало, что Федеральный закон к субъекту РФ № 77 якобы не относится, и вновь сослалось на Закон «О статусе столицы Российской Федерации».[[6]](#footnote-6)

**3. Проблемы закона о статусе столицы РФ.**

Москва — город федерального значения, субъект Российской Федерации. Ее статус в этом качестве определен Уставом — Основным Законом города Москвы, принятым Московской городской Думой 28 июня 1995г.[[7]](#footnote-7)

Таким образом, Конституция 1993 г. закрепила федеративное устройство России, и с этих пор Москва является, во-первых, столицей России, во-вторых, городом федерального значения, и в-третьих, самостоятельным субъектом в составе Российской Федерации.

Эти три статуса Москвы противоречат друг другу. «Город федерального значения» и «столица» не согласуются со статусом «субъекта федерации», поскольку первые статусы говорят о соподчиненности Российской Федерации, а третий об относительной независимости от нее. Имеют известную двойственность и статус «города» как средоточия интересов населения города, и статус «столицы» как средоточия интересов всех жителей России.

Закон «О статусе столицы Российской Федерации» не должен противоречить интересам России. Он должен гарантировать права главы государства, Правительства РФ, Федерального Собрания и судов РФ. В первую очередь, следует обеспечить их полную независимость от органов муниципальной власти Москвы. Нельзя допускать, чтобы один из субъектов Российской Федерации сохранял мощные рычаги давления на федеральную власть. Необходимо исключить даже намек на особую роль в Российской Федерации московских муниципальных структур. В противном случае невозможно реализовать требования ч. 4 ст. 5 Конституции, которая указывает, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны. Но согласно устаревшему закону о статусе столицы, субъект Федерации № 77 (город Москва) оказался «равнее» других.

Конституция не предусматривает возможность выделения особого федерального столичного округа вне территории субъектов Российской Федерации. Вместе с тем Конституция и не запрещает создания территорий с особым режимом управления. В городе Москве возможно сформировать территории, например, в ее центре, которые должны управляться федеральными органами государственной власти. Президент и федеральные органы государственной власти России обязаны играть в столице ключевую роль. Подчинение федеральных властных структур городской мэрии или равноправные между ними отношения следует исключить.

Закон о статусе обеспечивает монополию одного из субъектов Федерации на федеральную столицу и указывает, какое имущество мэрия Москвы может передавать в федеральную собственность, на основе разработанного мэрией же Генерального плана.

Закон не содержит разделов, определяющих статус федеральной столицы:

* о полномочиях Президента РФ в столице страны;
* о полномочиях Федерального собрания; о предметах ведения и полномочиях Правительства РФ;
* о правах субъектов РФ;
* о правах Московской области в главном городе области;
* о правах местного самоуправления в столице.

Монопольные полномочия мэрии привели за эти годы к произволу в развитии столицы и в застройке центральных районов. Это вызывает массовые протесты жителей и сотни судебных исков к мэрии в связи с ухудшением условий жизни, параличом движения транспорта, нарушением мэрией федеральных санитарно-гигиенических норм. Авторитет местной власти падает, и жители все чаще обращаются за помощью в суд или к Президенту РФ. СМИ публикуют призывы о введении прямого президентского правления в столице.

Правительство Москвы до согласования с федеральным Правительством Генплана утвердило Градостроительный план развития Центрального административного округа столицы, где на 7 % территории города сосредоточено до 90 % объектов федерального и международного уровня.

Произвольные действия мэрии в центре столицы, где сосредоточено до 40 % всех инвестиций, представляют приоритетный доступ московским коммерческим структурам к освоению крайне ограниченных земельных резервов, а федеральные власти и Управление делами Президента РФ оказываются «просителями» при строительстве объектов общероссийского значения. В то же время федеральная собственность в виде сотен исторических памятников Москвы общероссийского значения сдается в аренду мэрией в своих коммерческих целях. 95 % строительных и проектных организаций Москвы зависят полностью от местной власти.[[8]](#footnote-8)

**4. Нарушение статуса столицы РФ московским правительством.**

В Законе «О статусе столицы Российской Федерации» указаны некоторые земельные участки, которые находятся в федеральной собственности. А именно, закон гласит, что здания, строения, сооружения, находящиеся на территории города Москвы, и помещения, в которых размещены высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Пенсионный фонд, а также земельные участки, на которых расположены указанные здания, строения и сооружения, находятся в федеральной собственности Российской Федерации.[[9]](#footnote-9)

Мэрия утверждает, что, поскольку в законе не упомянуты другие виды земельных участков, то все они находятся в собственности города Москвы. По такой логике, все то, что не указано, например, в Федеральном законе «Об обороне», является собственностью субъекта Федерации. Закон «О статусе столицы Российской Федерации» говорит не о разграничении государственной собственности на землю, а о признании определенного вида земельных участков федеральной собственностью. В этом Законе нет ни слова о том, какие земельные участки находятся в собственности города Москвы.

Из Кадастровой справки по адресу расположения Правительства Российской Федерации («Белому Дому») от 11.07.2001 г. ясно, что именно Москва определяет, как надо функционировать Дому Правительства РФ. Фрагмент схемы разграничения земель Москвы на территории, занимаемой «Белым Домом», разработан в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 31 марта 1992 г. «О ходе реализации земельной реформы города Москвы». Это сделано без учета интересов федеральной власти в столице России. Таким образом, режим территорий, занимаемых федеральными структурами власти и объектами, необходимыми для федеральных нужд, определяется местным законодательством. Такого положения нет не в одной столице мира.

Инициатива в решении правовых проблем установления статуса столицы Российской Федерации и разграничение ответственности разных уровней власти должны исходить от главы государства или главы Правительства России. Нельзя пренебрежительно относиться к Конституции и федеральным законам. Если в столице не будет наведен порядок в правовой сфере, то вряд ли страну ждет успех в других областях и, прежде всего, в экономике. Принятие Федерального закона «О статусе столицы Российской Федерации» с соблюдением требований Конституции и других федеральных законов будет способствовать решению не только правовых, но и политических, и социально-экономических проблем России.[[10]](#footnote-10)

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

Бочаров Ю.П. О государственном статусе столицы России. // Периодический справочник №.6. М., 2002. // http://www.rusarch.ru/attn\_moscow4.htm

Википедия, справочная система // http://ru.wikipedia.org/wiki/

Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 18.07.1995 N 107-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 26.06.207.N 118-ФЗ) // Справочная система «Консультант», 2009

Крылов А.В. Публично-властный статус Москвы в системе городов РФ: Автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – М., 2006

Лебедев А.Н. Статус субъекта РФ. – М.: Институт государства и права РАН, 1999. – 194 с.

Михалева Н.А. АНПО Правовой центр ИВВ МВД РФ Комментарии к конституции РФ // http://www.nashyprava.ru/Biblio/KRF93/krf070.php

Организация государственной власти и развитие местного самоуправления // http://www.duma.mos.ru/te/5\_1.shtml

Панаитов Д.П. Особенности правового статуса города Москвы: Автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – М., 2006

Правительство Москвы, официальный сервер // http://www.mos.ru/

Энциклопедия: Главный город страны // http://moscow.clow.ru/information/text/158.html

1. Энциклопедия: Главный город страны // http://moscow.clow.ru/information/text/158.html [↑](#footnote-ref-1)
2. Бочаров Ю.П. О государственном статусе столицы России. // Периодический справочник. Вып. 6. М., 2002. // http://www.rusarch.ru/attn\_moscow4.htm [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон Российской Федерации «О статусе столицы российской федерации» (в ред. Федеральных законов от 18.07.1995 N 107-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 26.06.207.N 118-ФЗ) / Справочная система «Консультант», 2009 [↑](#footnote-ref-3)
4. Михалева Н.А. АНПО Правовой центр ИВВ МВД РФ Комментарии к конституции РФ // http://www.nashyprava.ru/Biblio/KRF93/krf070.php [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 18.07.1995 N 107-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 26.06.207.N 118-ФЗ) // Справочная система «Консультант», 2009 [↑](#footnote-ref-5)
6. Бочаров Ю.П. О государственном статусе столицы России. // Периодический справочник №. 6. М., 2002. // http://www.rusarch.ru/attn\_moscow4.htm [↑](#footnote-ref-6)
7. Михалева Н.А. АНПО Правовой центр ИВВ МВД РФ Комментарии к конституции РФ // http://www.nashyprava.ru/Biblio/KRF93/krf070.php [↑](#footnote-ref-7)
8. Бочаров Ю.П. О государственном статусе столицы России. // Периодический справочник №. 6. М., 2002. // http://www.rusarch.ru/attn\_moscow4.htm [↑](#footnote-ref-8)
9. Михалева Н.А. АНПО Правовой центр ИВВ МВД РФ Комментарии к конституции РФ // http://www.nashyprava.ru/Biblio/KRF93/krf070.php [↑](#footnote-ref-9)
10. Бочаров Ю.П. О государственном статусе столицы России. // Периодический справочник №. 6. М., 2002. // http://www.rusarch.ru/attn\_moscow4.htm [↑](#footnote-ref-10)