

На правах рукописи

Александров Александр Александрович

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОРОДА МОСКВЫ
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 12 00 02 – конституционное право,
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва — 2008

Диссертация выполнена и рекомендована к защите
на кафедре конституционного и муниципального права
Российского университета дружбы народов

- Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Королев Сергей Викторович
- Официальные оппоненты – доктор юридических наук, профессор
Булаков Олег Николаевич
Московская государственная
социальная академия
- кандидат юридических наук
Улумжиев Андрей Дашневич
Государственный университет
по землеустройству
- Ведущая организация – **Государственный университет –
Высшая Школа Экономики**

Защита диссертации состоится «10» декабря 2008 г., в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 212 203 29 при Российском университете дружбы народов по адресу 117198, г Москва, ул Миклухо-Маклая, д 6, ауд 347

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов г Москва, 117198, ул Миклухо-Маклая, дом 6

Автореферат разослан «__» _____ 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



И Н Шумский

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью статуса города Москвы как столицы Российской Федерации с выполнением одновременно и функции столичного города – субъекта Российской Федерации и столицы Московской области. Анализ этого государственно-правового феномена обусловлен взаимодействием г. Москвы со многими государственными органами, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Нельзя упускать из виду и особенности взаимодействия столичной власти города Москвы и Московской области.

Москва является самым крупным мегаполисом Российской Федерации, является полноправным субъектом Российской Федерации и одновременно столицей государства. Такое соединение двух статусов порождает различные правовые толкования функций города Москвы в современной конституционно-правовой системе России. Обладание данными статусами оказывает влияние на деятельность столичного Правительства, мэра города и на жизнь обычных горожан.

Статус города Москвы не имеет аналогов в зарубежной практике, где в государствах федерального устройства столица обычно представляет собой особый субъект со специальным статусом. Зарубежная государственно-правовая мысль уже пришла к окончательному выводу, что столицей страны не обязательно должен быть город-лидер, экономический центр страны. Более того, такая связка может принести вред. Например, политические беспорядки гораздо легче предотвратить в городе, который выполняет только функцию столицы, не имеет особого экономического потенциала и, в частности, не является университетским городом. Поэтому такие крупнейшие федеративные государства мира как США, Бразилия, Австралия и другие специально выделили для своих столиц особые территории, обладающие и особым статусом.

Однако город Москва – это не просто город, который восстановил свои столичные функции сначала после распада Российской империи, а затем и по-

сле распада СССР, это центр русских земель, это многовековая столица всего русского народа. И на современном этапе становится понятно, что понятия «Москва» и «столица Российской Федерации» – неразделимы.

В этой связи актуальность конституционно-правового анализа содержания правового статуса города Москвы – несомненна, требуется и теоретическое, и практическое определение статуса столицы Российской Федерации. Неурегулированность данного вопроса и имеющиеся в связи с этим проблемы привели к тому, что на протяжении 2001-2005 гг. неоднократно вставал вопрос о «децентрализации» столичной функции Москвы.

В частности, время от времени дискутируется вопрос о том, чтобы отдать некоторые привилегии столицы в другие города: Санкт-Петербург, Воронеж, Екатеринбург, Нижний Новгород, Иркутск, Омск и другие¹. Более того, уже сделаны первые реальные шаги по сокращению столичного статуса Москвы. Так, юридический и фактический адрес важнейшего государственного органа России – Конституционного Суда Российской Федерации – перенесен из города Москвы в Санкт-Петербург.

Существенное влияние оказывает и то, что город Москва одновременно сочетает в себе статус субъекта Российской Федерации – города федерального значения, столицы Российской Федерации и статус административного центра Московской области. Москва также выполняет функции административного центра Центрального федерального округа Российской Федерации, а также имеет ряд черт, характерных для статуса муниципального образования. Таким образом, система органов государственной власти города строится с учетом необходимости решения всех задач, стоящих перед органами власти, в том числе не свойственных органам государственной власти других субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Проблемы определения и характеристики правового статуса города Москвы как столицы Российской Федерации в последнее время явились предметом обсуждения и исследований в об-

¹ См. Павликов К. Ф. Роль Москвы в истории России – М. Дело, 2000 – С. 110.

ласти конституционного и муниципального права, теории государства и права, истории государства и права

В научной литературе вопросы правового статуса города были предметом рассмотрения ряда ученых. В разное время существенный вклад в изучение проблемы внесли Р. Г. Абдулатипов, С. А. Авакьян, Д. Б. Агафонкин, И. А. Азовкин, З. А. Алиева, К. В. Арановский, М. В. Баглай, В. В. Бакушев, Н. И. Барциц, Д. Н. Бахрах, Н. А. Богданова, Л. Ф. Болтенкова, А. М. Васильев, Л. А. Велихов, Н. В. Витрук, В. В. Гребенников, Н. С. Ельцов, И. П. Игнатовский, Н. А. Игнатюк, С. В. Королев, Б. С. Крылов, О. Е. Кутафин, Б. М. Лазарев, В. О. Лучин, А. П. Любимов, Р. Медведев, В. В. Невинский, В. М. Оробец, К. Ф. Павликов, Т. А. Рабко, Б. А. Страшун, В. В. Таболин, Н. С. Тимофеев, Ю. А. Тихомиров, Т. А. Умнова, А. В. Федоров, Г. Н. Чеботарев, В. Е. Чиркин, К. Ф. Шеремет, Ю. Л. Шульженко, Б. С. Эбзеев.

В настоящем исследовании автор впервые рассматривает вопросы определения и развития правового статуса столицы в России и в зарубежных странах, дает анализ развития правового статуса в его историко-правовом аспекте, начиная с периода образования Московского княжества и заканчивая настоящим днем. При этом показано, как на различных этапах шло формирование правового статуса города Москвы как столицы Российского государства.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные с реализацией конституционно-правового статуса города Москвы как столицы России, как субъекта Российской Федерации и т. п.

Предмет диссертационного исследования – нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность государственных органов по упорядочению и совершенствованию отечественного законодательства в области установления правового статуса города Москвы.

Цель диссертационного исследования – теоретическое исследование различных аспектов правового статуса города Москвы как столицы Российской Федерации во взаимоотношениях с органами государственной и муниципальной власти.

Основными задачами диссертационного исследования являются:

- *анализ* историко-теоретических основ становления статуса города Москвы в дореволюционный период развития Российского государства,
- *исследование* особенностей правового статуса города Москвы как столицы СССР и столицы Российской Федерации,
- *сравнение* современных особенностей правового статуса города Москвы как столицы Российского государства и правовых статусов зарубежных столиц,
- *определение* содержания и *рассмотрение* перспектив совершенствования законодательства, регулирующего правовой статус города Москвы как столицы Российской Федерации,

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют положения, выводы, концепции, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных авторов по проблемам общей теории государства и права, сравнительного правоведения, международного публичного права, конституционного и других отраслях права

Для формирования научных положений и выводов по исследуемой проблеме диссертант опирается, в первую очередь, на общетеоретические разработки отечественных авторов С С Алексева, А М Васильева, С А Комарова, В О Ключевского, М Н Кузнецова, В В Лазарева, Е А Лукашевой, И И Лукашука, В П Малахова, А В Малько, С Ю Марочкина, М Н Марченко, А С Пиголкина, Ю А Тихомирова, В А Туманова

Кроме работ отечественных авторов различных периодов существования российского государства, анализировались труды зарубежных авторов, таких как Д Анцилотти, Я Броунли, Г Гегеля, Д Гинзбургса, Р Давида, К Штруппа и др, являющихся представителями различных научных школ английской, немецкой, итальянской и др

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Закон Российской Федерации от 15 04 1993г №4802-1 (в ре-

дакции от 18 07 1995 г) «О статусе столицы Российской Федерации», постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, Устав города Москвы от 1995 г , законы города Москвы, зарубежные нормативные правовые акты

Особое внимание в диссертации уделено исследованию нормативных правовых актов дореволюционного и советского периодов бытия Российского государства

Методологическую основу исследования составил диалектический метод познания социально-правовых явлений и современные методы познания юридической науки, апробированные практикой В процессе исследования были широко использованы такие общелогические методы теоретического анализа как анализ, синтез, обобщение, сравнение, абстрагирование, аналогия, моделирование Кроме того, наряду с такими общенаучными методами, как формально-логический, социологический, структурно-функциональный, конкретно-исторический в работе также использовался системный подход, предполагающий рассмотрение объекта как сложного, многогранного явления, состоящего из элементов, связи между которыми образуют относительно неизменную структуру и обеспечивают его целостность

При решении поставленных задач также были использованы методы технико-юридического анализа, конкретизации, толкования

В ходе исследования особое внимание было уделено

во-первых, историческому методу, позволяющему рассмотреть вопросы становления и развития города Москвы как столицы,

во-вторых, системно-структурному методу, с помощью которого статус Москвы как столицы изучен в виде целостной системы взаимодействующих между собой элементов на основе норм федерального законодательства и законодательства города Москвы,

в-третьих, сравнительно-правовому методу, давшему возможность определить пределы использования в российском законодательстве зарубежного опыта

Научная новизна исследования состоит в том, что впервые комплексно в исторической и сравнительно-правовой перспективе предпринята попытка теоретического исследования вопросов в области конституционного права, посвященных правовой природе столичного статуса г Москвы как столицы Российской Федерации, вносятся предложения по совершенствованию законодательства в отношении правового статуса г Москвы как столицы Российской Федерации. Новизна диссертационного исследования состоит также и в том, что дается теоретическое осмысление особенностей правового статуса столицы Российской Федерации, а также выявляется специфика правового статуса столицы Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1 Ч 1 ст 65 Конституции Российской Федерации определяет Москву как город федерального значения. Данное понятие, прежде всего, указывает на то, что Москва – один из «элементов» в обособленной, но теоретически незамкнутой категории городов Российской Федерации. Далее, ч 2 ст 70 определяет Москву как столицу Российской Федерации. Но при этом Конституция Российской Федерации 1993 года умалчивает о том, как соотносятся понятия «город федерального значения» и «столица». Это позволяет сделать вывод, что Конституция Российской Федерации оставляет открытым вопрос не только о номенклатуре функций столичной территории, но и том, сколько таких территорий в принципе может быть.

2 Без анализа категорий «город союзного значения» эпохи СССР и легальной дефиниции понятия «город федерального значения» в современной России представляется затруднительным дать оптимальное определение статуса Москвы, прежде всего, как столичной территории.

3 Представляется возможным утверждать, что в отсутствие федерального закона, устанавливающего статус столицы Российской Федерации, органы государственной власти города Москвы, основываясь на требованиях Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» фактиче-

ски провозгласили собственностью города Москвы большую часть недвижимого имущества в городе Москве и предоставили часть этой недвижимости в аренду федеральным структурам власти

4 В соответствии со ст 8, 9 Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» в федеральной собственности находятся лишь здания, строения и сооружения, в которых размещены высшие органы государственной власти Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации, а также земельные участки, на которых расположены указанные здания, строения и сооружения. Иные здания, строения, сооружения и земельные участки могут приобретаться федеральными органами в собственность на возмездной основе, либо на правах аренды. Очевидно, что данные положения ставят федеральные органы государственной власти при осуществлении ими своих полномочий в зависимости от желания органов исполнительной власти города Москвы заключать с ними соответствующие гражданско-правовые договоры.

5 Положения Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г № 4802-1 (в редакции от 18 07 1995 г) «О статусе столицы Российской Федерации» используются органами государственной власти города Москвы, в том числе, как средство установления порядка разграничения и управления государственной собственностью на недвижимость на территории города Москвы. Основанием для этого является использование широких полномочий, предоставленных властям города Москвы в ст 4 Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации».

6 Любой мегаполис мира постоянно растет и увеличивает свои границы. В отличие от других стран мира, Москва-мегаполис сталкивается с огромными юридическими и бюрократическими барьерами. Обычное увеличение границ, связанное с увеличением размером города, фактически не представляется возможным из-за статуса Москвы как субъекта федерации.

7 Дискуссионным представляется содержание ст 9 Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации», согласно которой земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы (а к таковым, по мнению властей города Москвы, относятся все те, которые не принадлежат федеральным властям) приобретаются федеральными органами государственной власти РФ в федеральную собственность или предоставляются им в аренду в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы

8 Таким образом, в первом случае получается, что приобрести земельные участки федеральные органы власти могут только на тех условиях, которые продиктованы властями города Москвы (в соответствии с планом развития города и программами развития отдельных городских территорий) Во втором же случае, власти города Москвы как бы уполномочивают федеральные власти представлять свои интересы в вопросах предоставления в аренду зданий, строений, сооружений и помещений иностранным субъектам Очевидно, что ни то, ни другое недопустимо, поскольку противоречит принципам осуществления деятельности федеральных органов исполнительной власти, тем более что акты городских властей не могут устанавливать порядок разграничения и управления государственной собственностью на недвижимость

9 Статус столицы Российской Федерации устанавливается для обеспечения ее интересов, поэтому в столице Российской Федерации может быть установлена федеральная собственность на значительную часть недвижимого имущества и не только на ту недвижимость, которая названа в Законе Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» Более того, статус столицы Российской Федерации может (и должен) повлиять на режим собственности города Москвы и муниципальной собственности в городе Москве в сторону ограничений прав собственника

10 В новой редакции Федерального закона «О статусе столицы Российской Федерации» следует учесть принципы федерализма и не допустить смещения полномочий со стороны федеральных органов в сторону властей города Москвы

Научная и практическая значимость результатов исследования состоит в том, что его результаты, выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности федеральных органов государственной власти по совершенствованию законодательства Российской Федерации. Положения диссертационного исследования могут представлять интерес в рамках правоприменительной практики органов государственной власти и политической деятельности на уровне города Москвы и других субъектов Российской Федерации.

Теоретические положения диссертации могут быть использованы в научных работах при дальнейшей разработке теоретических проблем в данной области, в учебном процессе при преподавании конституционного права, муниципального права, отраслевых юридических наук в юридических высших учебных заведениях Российской Федерации, а также для разработки учебно-методической литературы.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования прошли апробацию на кафедре теории и истории государства и права, на кафедре конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург), излагались в докладах и сообщениях на научных конференциях, в том числе на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные социально-экономические проблемы развития России» (Московская финансово-юридическая академия, Москва, 2006), Международной научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (г. Санкт-Петербург, 27-30 июня 2007 года), а также нашли отражение в научных статьях автора настоящего исследования. Общий объем составил 4 публикации по теме диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования используются в практической деятельности Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при правовой экспертизе законопроектов, проведении парламентских слушаний, круглых столов в рам-

ках деятельности аналитического отдела сопровождения законодательства Аналитического управления, о чем свидетельствует акт о внедрении

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложения

Наименование и расположение глав обусловлены логикой и результатами исследования

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, показана степень научной разработанности, освещается методологическая и правовая база исследования, кратко излагаются основные положения исследования, содержащие элементы научной новизны, дается информация об апробации результатов исследования

В первой главе – *«Становление и развитие конституционно – правового статуса города Москвы»*, состоящей из двух параграфов, дается теоретико-правовой анализ становления, развития и особенностей правового статуса города Москвы

В первом параграфе – *«История правовой регламентации статуса города Москвы»* – рассматриваются этапы становления статуса Москвы как столицы Московского государства, Российской Империи, СССР и РСФСР, Российской Федерации В нем представлен развернутый экскурс в историю развития статуса Москвы

Автор диссертации анализирует и выделяет семь этапов становления статуса столицы, подчеркивается, что в течение различных исторических периодов Москва всегда занимала особое место в Российском государстве, что и обусловило ее особый правовой статус как главного города Российского государства

Автор диссертации рассматривает также вопросы, связанные с особенностями города Москвы в области становления столичного статуса Особое вни-

мание отводится тому факту, что город Москва приобрел статус столицы не законодательно, а исторически. В этом одно из главных отличий Москвы от столиц многих федеративных современных государств, в которых столицы – это особые административные земли или небольшие города. Автор диссертации подчеркивает, что современный правовой статус столицы – это исторически сложившаяся традиция, связанная с особой ролью Москвы в жизни российского государства.

Во втором параграфе – «Понятие и особенности правового статуса г. Москвы» – раскрыто определение статуса в науке конституционного права, под которым понимается теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых установлений.

В структуре конституционно-правового статуса можно выделить следующих четыре обычно формализованных в нормах конституционного права или вытекающих из них элемента: место в обществе и государстве, социально – политическая роль и назначение, общая правоспособность – как основание для включения того или иного субъекта, выступающего в соответствующем правовом качестве, в конституционно-правовые отношения, компетенция и ответственность, гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права.

Автором диссертации дается определение понятия статуса столицы Российской Федерации, под которым понимается правовое положение города Москвы, обусловленное установленными законом о статусе столицы Российской Федерации 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.

Рассматриваются элементы правового статуса города, которые обуславливают особенности правового статуса органов государственной власти города Москвы. По мнению автора диссертации, правовой статус г. Москвы включает

в себя следующие элементы 1) территориальное единство города, состав территории, границ, 2) наличие публичной муниципальной власти, органов городского самоуправления, 3) собственные предметы ведения города и полномочия необходимые (и предоставленные) городским органам власти для их эффективного решения, 4) наличие устава города, устанавливающего основные институты городского самоуправления, 5) право издавать собственные нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на территории города всеми гражданами и учреждениями, 6) право иметь собственную символику

Автор диссертации рассматривает вопросы выполнения городом Москвой функций столицы Российской Федерации, раскрывает содержание обязанностей органов государственной власти города Москвы, а также органов государственной власти Российской Федерации, вытекающих из статуса столицы Автор диссертации показывает, что статус города Москвы как столицы Российской Федерации является следствием выполнения столичных функций, которые он несет, являясь одновременно субъектом в составе Российской Федерации Обосновывается необходимость внесения в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» ряда изменений

Город Москва, столица Российской Федерации как крупнейший мегаполис, как субъект Российской Федерации в то же время является и территорией осуществления местного самоуправления Каждая из перечисленных характеристик накладывает свой отпечаток на правовой статус города, в определенных случаях определяет особенности организации и деятельности властных структур города

Город Москва фактически выполняет функции административного центра Московской области Это определяет тесный характер сотрудничества между городом Москвой и Московской областью Данное взаимодействие осуществляется на основе договоров и нормативных правовых актов двух субъектов Российской Федерации

Город Москва, являясь крупнейшим экономическим, политическим, научным и культурным центром России, также является Центром Центрального

федерального округа Российской Федерации Московский регион (г Москва и Московская область) занимает ведущее место в экономике округа, обеспечивая 84% поступлений в федеральный бюджет. Таким образом, очевидно, что город Москва, являясь не только самым крупным мегаполисом Российской Федерации, но и самым крупным городом Центрального федерального округа, фактически выполняет функции административного центра Центрального федерального округа.

Во второй главе – *«Содержание правового статуса города Москвы как столицы Российской Федерации»*, состоящей из 4-х параграфов, – раскрывается практический аспект проводимого исследования.

В первом параграфе – **«Порядок разграничения предметов ведения и полномочий между городом Москвой и Российской Федерацией»** – показано, что перед г Москвой, как перед особой территорией, стоит проблема урегулирования вопросов совместного ведения, компетенции и полномочий с федеральными органами власти Российской Федерацией.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами является одним из основополагающих вопросов, касающихся механизма федеративных отношений. Для города Москвы данный вопрос является сложным, так как город Москва одновременно является и столицей Российской Федерации. И сами федеральные органы власти находятся непосредственно в этом городе и находятся в фактической зависимости от Мэра города Москвы и Правительства города – именно данные органы власти принимают решение об аренде зданий, земли федеральным органам власти. А это, безусловно, нарушает основные общепринятые принципы федерализма.

Диссертантом выводится определение предмета совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Во втором параграфе – «Полномочия органов государственной власти города Москвы при взаимодействии с федеральными органами государственной власти» – проведен анализ полномочий органов государственной власти города Москвы при взаимодействии с федеральными органами государственной власти

Диссертантом показано, что Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации», реализующий конституционную норму (п 3 ст 70 Конституции российской Федерации), показывает правовое положение города, обусловленное особенностями его прав и обязанностей, в связи с осуществлением функции столицы. Городские власти обязаны предоставлять здания, строения, сооружения, жилой фонд, коммунальные и транспортные услуги для размещения органов государственной власти федерации, представителей субъектов федерации, а также представителей иностранных государств и обеспечивать условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий. К обязанностям органов власти города отнесено также обеспечение безопасности и общественного порядка, с учетом функционирования центральных органов федеральной власти и деятельности дипломатических представительств иностранных государств.

В данном параграфе указано, что г Москва имеет также особые отношения с другим субъектом Российской Федерации – Московской областью. В соответствии с законом устанавливаются особые отношения с органами власти Московской области, с учетом общих интересов населения города и области, осуществляющих жизнедеятельность в едином регионе (ст 5). В Законе Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» от 15 апреля 1993 г № 4802-1 (в редакции от 18 07 1995 г) установлена норма об особенностях территориального деления Москвы, с правом регулировать правовое положение административно-территориальных единиц и других территорий Уставом города Москвы.

Автор показывает, что в городе Москве на общегородском уровне власть и самоуправление осуществляются Московской городской Думой и Московской

городской администрацией Двойной статус этих органов призван именно обеспечивать права москвичей по решению городских вопросов без создания отдельных органов города – органов городского (местного) самоуправления и органов государственной власти г Москвы как субъекта федерации и без разграничения предметов ведения города на вопросы городского (местного) значения и предметы ведения г Москвы как субъекта Российской Федерации

Исполнительным органом городского самоуправления и исполнительным органом государственной власти является Московская администрация или Мэрия, представляющая собой весьма сложный управленческий механизм. В ее состав входит Правительство г Москвы, Управление делами, отраслевые и функциональные органы Мэрии, а также префекты административных округов и иные должностные лица и органы. Возглавляет городскую администрацию Мэр г Москвы. В Законе города Москвы от 10 июня 1996 года № 17 «О Мэре и Вице-мэре г Москвы» закрепляется двойной статус высшего должностного лица города. Как глава администрации города федерального значения он входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. По вопросам ведения Федерации и по предметам совместного ведения Мэр подотчетен Президенту и Правительству России.

Автором проведено комплексное исследование на основе действующего законодательства Российской Федерации, показывающее, что земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются органами государственной власти города Москвы для размещения зданий, строений и сооружений, необходимых для выполнения полномочий федеральными органами государственной власти Российской Федерации, в соответствии с перечнем, формируемым Правительством Российской Федерации. Эти земельные участки в установленном законом порядке приобретаются федеральными органами государственной власти в федеральную собственность или предоставляются им в аренду в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы и программами развития отдельных городских территорий столичного региона. Здания, строения, сооружения и помещения, находящиеся в собственности города

Москвы, предоставляются органами государственной власти города Москвы федеральным органам государственной власти, представительством субъектов Федерации в аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В таком же порядке предоставляются в аренду находящиеся собственности города Москвы здания, строения, сооружения и помещения дипломатическим представительством иностранных представительств. Автор полагает, что это есть основание считать наличие у Москвы особых полномочий.

В третьем параграфе – «Оптимизация конституционно-правового статуса г. Москвы» – показано, что действующий Закон Российской Федерации «О правовом статусе столицы Российской Федерации» от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (в редакции от 18 07 1995 г.) является устаревшим в современных экономико-правовых и политических условиях. По мнению автора диссертации, Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (в редакции от 18 07 1995 г.) рассматривается мэром города Москвы и органами государственной власти города Москвы как правовая основа для установления особого порядка разграничения государственной собственности и управления недвижимостью.

Нередко этот особый порядок сводится к урегулированию определенных отношений иначе, чем это установлено специальным федеральным законодательством. Это связано с тем, что применение хоть и устаревшего, но действующего законодательства выгодно Правительству г. Москвы (соответственно, государственные органы власти города Москвы не будут инициировать пересмотр существующего законодательства), а усилия федерального центра в сфере урегулирования данного вопроса – недостаточны.

Автор диссертации полагает, что в случае подготовки проекта федерального закона о статусе столицы Российской Федерации, данный проект может изменить правовое регулирование имущественных и иных отношений в городе Москве.

В четвертом параграфе – «Зарубежный опыт регулирования правового статуса столицы» – раскрываются особенности и приводится анализ кон-

ституционного регулирования статуса столицы за рубежом. Рассматриваются три основных признака конституционного регулирования статуса столицы за рубежом: 1) конкретное установление города, являющегося столицей, 2) характеристика столицы как административно-территориальной единицы, 3) указание на то, каким именно актом регулируется статус столицы.

По мнению автора, большинство столиц развитых стран мира имеют правовой статус, который вряд ли сопоставим и применим для Москвы. В этой связи представляется интересным для опыта и анализа правовое регулирование статуса столиц в федеративных государствах, так как именно государства такого типа имеют общие особенности с Москвой в вопросах регулирования полномочий, предметов ведения и статуса столицы.

Автор считает, что близкой к г. Москве является европейская модель организации работы столиц как крупных городов-мегаполисов. Некоторые крупные города Европы – столицы Париж, Лондон, Берлин – имеют двойной статус: они одновременно и особые административные единицы, не являющиеся субъектами федерации, и административные единицы в рамках административно-территориального деления.

Структура и функции местного управления в столицах этих зарубежных государств в целом соответствуют московским аналогам. Московская система управления городом даже отличается более сильной властью мэра города и Правительства столицы. Практически во всех федеративных столицах имеется аналог Устава города Москвы – это так называемые конституции городов. Представляется, что в процессе дальнейшего совершенствования законодательства опыт указанных трех столиц ведущих государств Европы может быть принят в качестве положительного опыта регулирования статуса столицы.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования и вносятся ряд предложений по совершенствованию российского законодательства.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ИЗЛОЖЕНЫ
В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ**

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобразования РФ

1 Александров А А Понятие и особенности правового статуса г Москвы как столицы РФ // «Черные дыры» в Российском законодательстве Юридический журнал № 3, 2007 С 31-33

Публикации в иных изданиях

2 Александров А А Особенности конституций, принятых в советский период российской истории // Теория и практика управления г Москвой состояние и перспективы развития Материалы научно – практической конференции от 29 октября 2004 г /Сост Криворученко В К и канд военных наук Баранов Г К – М Типография Военно-воздушной академии имени профессора Н Е Жуковского, 2005 С 134-146

3 Александров А А Альтернатива изменений статусов Москвы // Труды МГУУ Правительства Москвы Выпуск 6 /Главн ред Погодин С А – М Типография Военно-воздушной академии имени профессора Н Е Жуковского, 2005 – С 160-165

4 Александров А А Столица РФ и бюджетный федерализм // Актуальные проблемы и современные тенденции развития столичного мегаполиса / Материалы IV научно-практической конференции СНО МГУУ ПМ – М Типография ООО «Город», 2007 С 331-334

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»
ПД № 1-00007 от 25 09 2000 г
Подписано в печать 06 11 08
Тираж 100 экз Усл пл 1,25